

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS-DCA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

Thomaz Batista Conzatti Januário

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA
GESTÃO DO MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL**

Porto Alegre, 2016

Thomaz Batista Conzatti Januário

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA
GESTÃO DO MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Administração Pública e Social,
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul como requisito para obtenção do grau de
Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso
Júnior

Porto Alegre, 2016

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos vão às políticas do governo federal de inclusão e expansão do ensino público superior, pois sem elas o meu acesso a um ensino superior gratuito e de qualidade, como é o caso da UFRGS, não teria acontecido.

Agradeço aos meus pais, pois sempre criaram as condições necessárias para que eu pudesse desenvolver os meus estudos da melhor forma possível, incentivando-me desde cedo aos estudos e mostrando que esse era o caminho viável para ser uma pessoa digna.

À minha família, de modo geral, pois também são responsáveis pela minha formação acadêmica, sempre servindo de porto seguro e de inspiração. Destaco especialmente a participação da minha avó materna, Celina, falecida nesse ano de 2016, pois além de ter cuidado de mim quando ainda criança, ela sempre incentivou todas da família ao caminho do estudo, tendo trabalhado até tarde para bancar os custos da faculdade da minha mãe e da minha dinda Cláudia, outra pessoa diretamente responsável pelo meu êxito nos estudos, a quem eu considero uma segunda mãe.

Aos meus amigos que souberam entender a minha escolha pelos estudos e por vezes o meu afastamento da vida social.

Aos colegas de trabalho, pois são as pessoas com as quais passo a maior parte do meu dia e por consequência muito participaram da minha trajetória escolar.

Aos colegas de curso que foram responsáveis por tornar a rotina pesada de estudos um pouco mais leve e divertida.

Agradeço, principalmente, à minha esposa Alexandra, sem dúvida ela foi a pessoa mais importante nesse meu caminho percorrido na UFRGS, foi a pessoa que mais me incentivou a sempre persistir e nunca desistir, foi a pessoa que criou as melhores condições para que eu pudesse me dedicar por inteiro aos estudos, sem ela essa jornada teria sido muito mais penosa.

RESUMO

Este trabalho tem como tema de análise os mecanismos de participação social do município de Eldorado do Sul. O objetivo geral é verificar se os mecanismos de participação social presentes no Município de Eldorado do Sul incorporam, de fato, a participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas sob o enfoque da democracia participativa. Através dos objetivos específicos é pretendido: identificar e descrever os instrumentos de participação social existentes na cidade; descrever os processos de tomada de decisão dos instrumentos de participação identificados; e analisar o grau de participação social dos instrumentos de participação social presentes no município. As abordagens metodológicas utilizadas neste trabalho são a descritiva, a bibliográfica e a documental. Os resultados desta pesquisa demonstram que os instrumentos de participação social existentes em Eldorado do Sul, não são suficientes para incorporar, de forma efetiva, a sociedade local nos processos de tomada de decisão, deixando um importante espaço a ser explorado tanto pelo poder público, quanto pela própria comunidade local.

Palavras-chave: Democracia; Participação; Conselhos Municipais; Audiências Públicas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO.....	10
2.1. CONCEITO E ORIGEM DA DEMOCRACIA.....	10
2.2. DEMOCRACIA HEGEMÔNICA.....	12
2.3. DEMOCRACIA CONTRA HEGEMÔNICA.....	15
2.4. PARTICIPAÇÃO.....	16
2.5. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	20
2.5.1. Transparência.....	20
2.5.2. Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular.....	22
2.5.3. Ouvidoria Pública.....	25
2.5.4. Conselhos de Políticas Públicas.....	26
2.5.5. Audiências Públicas.....	27
2.5.6. Conferências Públicas.....	27
2.5.7. Consulta Pública.....	28
2.6. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2.....	29
3. ELDORADO DO SUL E SEUS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	31
3.1. MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL.....	31
3.2. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ELDORADO DO SUL.....	38
3.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3.....	47
4. ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ELDORADO DO SUL.....	49
4.1. ANÁLISE DOS ASPECTOS CULTURAIS E POLÍTICOS DA POPULAÇÃO DE ELDORADO DO SUL.....	49
4.2. LEGISLAÇÃO DE ELDORADO DO SUL NO TOCANTE À PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	51
4.3. ANÁLISE DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DE ELDORADO DO SUL.....	53
4.4. ANÁLISE DO GRAU DE PARTICIPAÇÃO DOS MECANISMOS.....	59
4.5. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4.....	61
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66

INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão do Curso de Administração Pública e Social tem como foco estudar o fenômeno da Gestão Participativa no município de Eldorado do Sul e de que forma os instrumentos de participação da sociedade civil previstos no ordenamento jurídico do país são utilizados em âmbito local.

Atualmente a população de Eldorado do Sul gira em torno de 38 mil habitantes, segundo dados do último censo realizado pelo IBGE em 2010, sendo 23 mil eleitores. A população da cidade tem uma característica bem marcante que é a forte manifestação de suas preferências eleitorais, principalmente em época de eleições municipais. Trata-se de um “evento” na cidade que se “veste” com as cores de seus candidatos e partidos. Talvez isso ocorra por conta do tamanho da população do município que favorece um pleito eleitoral mais próximo aos eleitores, com candidatos conhecidos de todos, o que acaba incentivando os eleitores a participarem de fato da vida política da cidade.

O ano de emancipação do município coincide com o de promulgação da Carta Magna brasileira, a Constituição Federal de 1988, que marca a redemocratização do país após anos de regime totalitário. No texto da Constituição há previsão de que o poder emana do povo e que este o exercerá de maneira direta ou indireta através de representantes. No entanto apesar desta previsão democrática e participativa, com o advento do Plebiscito, do Referendo e da Iniciativa Popular, a Constituição não regulamentou a forma que isso ocorreria, deixando essa tarefa a uma lei que fosse editada posteriormente.

Em 1998 foi criada a Lei nº 9798 que regulamentou as três formas de participação direta do povo na Gestão do Estado, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Devido ao cenário político da época, que hegemonicamente tinha um viés mais neoliberal, o texto dessa lei acabou tornando esses instrumentos bem pouco populares e com baixo nível democrático, pois os dois primeiros prevêm a sua implementação através de iniciativa do Congresso Nacional, passando por todo um rito até que enfim se torne uma consulta popular, até por isso que em mais de 25 anos de Constituição Federal apenas um referendo e um plebiscito tenham ocorrido. Já para que o terceiro instrumento seja implementado é necessário ocorrer uma verdadeira comoção nacional, pois está vinculado à subscrição de no mínimo, um por cento do eleitorado nacional distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A Constituição Federal também prevê em seu texto algumas formas da sociedade civil organizada interagir com o Estado nas prioridades das formulações de políticas públicas,

principalmente nas áreas da saúde, educação e assistência social, conforme os textos dos Incisos XXXIV e XXXV do Art 5º; o §3º do Art 31; o §2º do Art. 74; o Inciso III do Art 198; o Inciso II do Art. 204 e o Inciso VI do Art 206. Esta participação da sociedade civil se dá através dos Conselhos de Políticas Públicas. No entanto, apesar dessa orientação constitucional, há muitas dúvidas quanto à real participação da sociedade civil já que esses Conselhos são, via de regra, meramente consultivos e suas decisões raramente são vinculantes.

Com base nos dados acima e nos conhecimentos adquiridos no curso de Administração Pública e Social, o trabalho abordará a participação dos cidadãos de Eldorado do Sul na gestão do município, sobretudo a sua interação com os instrumentos de participação social do município, para isso, o seguinte questionamento é proposto: “Em que medida os instrumentos de participação social do Município de Eldorado do Sul incorporam a sociedade civil na tomada de decisões sobre as questões locais?”.

O atual cenário político do Brasil nos força a fazermos uma reflexão mais aprofundada para tentar entender os motivos que nos levaram a essa crise de representatividade, que há um esgotamento da democracia representativa e que a gestão participativa passa a ser um tema de grande relevância. Em Eldorado do Sul a situação não é diferente, é visível a insatisfação do povo com os últimos governos locais, tanto na Prefeitura Municipal, quanto na Câmara Municipal de Vereadores, os moradores não se sentem privilegiados nas tomadas de decisão.

Portanto, a participação da sociedade civil se torna cada vez mais importante na tomada de decisões dos governos, porém para que essa participação seja de fato efetiva é necessário conhecermos os instrumentos constituídos através da Constituição Federal de 1988 e outras leis, que de uma forma ou outra permitirem a participação da sociedade na Administração Pública. Também precisamos expandir o nosso escopo de conhecimento e voltar as atenções para as práticas participativas de outros países para que, na medida do possível, dentro das possibilidades da nossa legislação e necessidades, incorporem outros instrumentos ou busquemos a melhoria dos já existentes.

Os objetivos darão a direção da pesquisa, focando naquilo que é mais relevante ao assunto, sendo dividido entre o objetivo geral e os específicos.

Definido como campo de pesquisa o município de Eldorado do Sul, o presente trabalho tem por objetivo principal verificar se os mecanismos de participação social presentes no Município de Eldorado do Sul incorporam, de fato, a participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas sob o enfoque da democracia participativa.

Dentro do contexto supracitado, os objetivos específicos são os seguintes: identificar e descrever os instrumentos de participação social existentes em Eldorado do Sul; descrever os processos de tomada de decisão dos instrumentos de participação identificados; e analisar o grau de participação social dos instrumentos de participação social presentes no município de Eldorado do Sul.

O objetivo deste projeto está relacionado ao funcionamento dos mecanismos de participação do município de Eldorado do Sul nas diversas áreas da esfera pública de serviços e a participação da sociedade civil neles. Sendo assim, o método que mais atende à demanda do estudo que será desenvolvido neste trabalho, será o método hipotético-dedutivo, no qual se tenta através da observação uma intuição científica, ou seja, parte-se de uma análise ampla para uma definição mais particular.

Salientado que a hipótese inicial deste trabalho de pesquisa é a de que os instrumentos de participação social do município de Eldorado do Sul estão subutilizados. O envolvimento maior da sociedade civil no ciclo de criação das políticas públicas tende a tornar mais legítimo os resultados alcançados. O envolvimento social na Administração Pública deve superar o estágio da informação, transparência, opinião e deliberação, objetivando o controle social por parte daqueles que são o verdadeiro “alvo” da política pública em questão. Os Conselhos de Políticas Públicas representam um grande avanço quanto à participação social na Administração Pública, no entanto ainda é possível perceber suas limitações quanto às decisões proferidas por seus membros, pois o governo não está obrigado a acatá-las, ou seja, não são vinculantes.

A abordagem que será mais amplamente explorada neste estudo é a pesquisa qualitativa, uma vez que o assunto tratado demanda uma metodologia própria por conta da sua especificidade. O objeto de pesquisa deste trabalho está centrado na compreensão de uma dinâmica de relação social.

No entanto, saliento que também será utilizada à abordagem quantitativa nesta pesquisa, pois os dados numéricos levantados darão base para certificar se os mecanismos de participação social cumprem os requisitos legais pré-estabelecidos.

Quanto à classificação, devido aos objetivos específicos estarem ligados a descrever os aspectos culturais que determinam e influenciam a participação popular em Eldorado do Sul; identificar e descrever os instrumentos de participação social; descrever os processos de tomada de decisão dos instrumentos de participação identificados; e analisar o grau de

participação social dos instrumentos de participação social presentes no município, é que a pesquisa com caráter descritiva contempla melhor a demanda deste trabalho.

Tendo em vista a necessidade de coleta de dados para a realização deste estudo, as técnicas a serem utilizadas serão a bibliográfica e a documental. A primeira servirá de base teórica para as hipóteses levantadas, enquanto a segunda se baseará em documentos adquiridos em decorrência da pesquisa, como leis, regimentos internos dos conselhos, atas de reuniões, entre outros.

O trabalho está desenvolvido em três partes principais, onde na primeira é apresentada o referencial teórico que servirá de base para este estudo, além das teorias que vão de encontro aos princípios da democracia participativa. A segunda parte do trabalho faz uma descrição do contexto em que a pesquisa ocorre, apresentando o município e suas características, apresentando a forma com que ocorre o fenômeno da participação social na cidade e os instrumentos através do qual a participação acontece. A terceira parte do trabalho apresenta análise feita dos instrumentos de participação social existentes em Eldorado do Sul, esta análise baseia-se nas teorias abordadas na primeira parte do trabalho. Enfim, são feitas as considerações finais da pesquisa realizada, onde é trazido o panorama geral da participação social em Eldorado do Sul.

2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Neste tópico é apresentada a origem da democracia como sistema de governo e em seguida é feita uma contraposição das duas correntes em que os teóricos a classificam, a corrente hegemônica e a contra hegemônica e como os seus respectivos autores as descrevem.

2.1. CONCEITO E ORIGEM DA DEMOCRACIA

Com base no texto de Ludmila Franca publicado no blogspot do Instituto Norberto Bobbio sobre democracia escrito em 2011, temos a sua conceituação e origens definidas. A democracia (demo=povo e kracia=governo) é um sistema de governo que visa a participação popular, nela o poder de decisão está nas mãos do povo que pode exercê-la de forma direta ou através de representantes eleitos através do voto. No caso deste trabalho, ela representa o ponto de partida de uma análise que pretende avaliar o nível de participação da sociedade civil nos instrumentos existentes atualmente na Administração Pública brasileira, bem como o grau de importância das decisões proferidas por ela.

A origem da democracia remonta à Grécia antiga, mais precisamente em Atenas, por volta dos séculos V e IV a.C., antes da democracia, Atenas já havia sido governada por tiranias e monarquias, o primeiro sistema baseia a sua governança através da força, tolhendo liberdades dos seus governados, o segundo tem como principal característica o monopólio do poder restrito apenas a uma pessoa na figura do rei ou da rainha e a sua família real, esse posto é hereditário e, via de regra, não há qualquer intervenção por parte do povo na escolha do seu governante. Após esses governos Atenas passou a se dividir em demos (espécie de bairros) e tribos, onde cada uma contava com seus representantes, também nesse período originaram-se as leis escritas em detrimento das orais que já existiam, com essas normas foi definido quem era cidadão, portanto, quem teria direito de participar das decisões políticas. Apesar de ser um sistema democrático, devemos nos atentar que ainda era algo rudimentar, logo em pouco se assemelha ao que conhecemos atualmente, na época eram considerados cidadãos apenas os gregos, homens, maiores de 18 anos, livres (não escravos) e quites com suas obrigações militares, ou seja, a participação era bastante limitada.

Ainda, segundo o texto de Ludmila Franca, a democracia tem como princípio fundamental a igualdade. *“Essa igualdade se expressa em duas vertentes, a saber: a isonomia, que significa a igualdade de todos perante a lei, e a isegoria, que é a igualdade de*

poder para se manifestar perante a assembleia, a igualdade de participação no espaço público das decisões políticas.” (FRANCA, 2011).

Samuel Huntington identificou na história do mundo três “ondas de democratização” que, segundo ele, ocorreram na história, sempre demarcados por fatos contundentes. A primeira onda de democratização teve início com as revoluções francesa e norte-americana, com o surgimento de instituições democráticas, fato ocorrido no século XIX, movimento esse interrompido pela Primeira Guerra Mundial. A segunda onda de democratização ocorre com a vitória dos países aliados na Segunda Guerra Mundial, pois a partir daí ocorre a instauração de instituições democráticas nos países derrotados, como Alemanha, Itália, Áustria, Japão. A quantidade de países democráticos ganhou força também com os países descolonizados, casos da África e América Latina. A terceira onda democratizante é a mais atual e tem como marco, segundo Huntington, a Revolução dos Cravos em Portugal ocorrida em 1974, essa onda ganhou amplitude com as quedas dos regimes ditatoriais da América Latina ocorridas praticamente no mesmo momento histórico, nas décadas de 1970 e 1980, o mesmo movimento pode ser observado na África, Ásia e nos países do leste europeu.

A democracia contemporânea é debatida através de duas correntes que se diferem quanto os seus elementos centrais: a institucionalista e a participacionista, ou como será tratado neste trabalho, vertente hegemônica e contra hegemônica. A primeira delas aparece em várias obras com outros nomes, sendo conhecida também por: teoria democrática elitista, competitiva, representativa, procedimental ou pluralista, teoria realista ou ainda teoria democrática descritiva, ou seja, uma democracia formal.

Dentro das teorias democráticas há divergências por parte de vários autores quanto ao papel da participação, onde alguns a defendem como um elemento central da democracia, enquanto outros a consideram até uma ameaça à estabilidade do sistema. Esses autores podem ser divididos entre os hegemônicos, os quais defendem a concepção liberal de democracia, modelo mais amplamente difundido e aceito na sociedade moderna ocidental capitalista. Boaventura e Avritzer fazem um apanhado dos principais elementos da democracia elaborados por autores hegemônicos, são eles:

a contradição entre mobilização e institucionalização (Huntington, 1968; Germani, 1971); a valorização positiva da apatia política (Downs, 1956), uma idéia muito salientada por Schumpeter para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes a quem incumbiria tomar as decisões (1942: 269); a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Lijphart, 1984); o tratamento da pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (Dahl, 1956; 1971) e a solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (Bobbio, 1986; Dahl, 1991).

Em contraponto a estes existem os autores contra hegemônicos ou não hegemônicos, os quais enxergam a sociedade como algo mais disforme e heterogêneo, levando em conta essa pluralidade humana, defendendo que a democracia “*deve contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e de deliberação*” (Santos e Avritzer, 2002).

No entanto, apesar dessa discordância, há de se destacar que é praticamente unânime a opinião entre os teóricos mais modernos (do século XX e XXI) de que a democracia é o melhor sistema de governo que existe ou que já existiu até hoje, tendo presença maciça no cenário político mundial moderno.

2.2. DEMOCRACIA HEGEMÔNICA

Dentro da teoria da democracia hegemônica, ela é classificada por Max Weber e Schumpeter, basicamente, como um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, onde através de uma competição, grupos da elite disputam o poder em processos eleitorais em que o povo tem a missão de referendar ou mudar quem está no poder, processo esse realizado de forma periódica. Portanto, segundo essa teoria, a população deve decidir entre alguns poucos grupos, qual deles é o mais capaz de lhe representar na gestão de alguma esfera do poder público, tomando as decisões que julgar mais adequadas, o que torna o voto o elemento central desta vertente teórica. Fica claro nessa corrente democrática o viés tecnocrático, onde o conhecimento técnico tem maior relevância em relação ao conhecimento popular ou até o conhecimento prático, pois é nele que é concebida a ideia de que nem todos na sociedade são capazes de tomar decisões sobre os rumos do Estado, sendo necessário destacar-se do grande grupo uma pequena parcela detentora de conhecimento técnico para tomar as decisões mais adequadas a todos. Weber deixa claro a sua visão sobre a democracia, sendo ela apenas um método de legitimação de uma classe no poder, conforme demonstra o trecho destacado por Vitullo:

Na definição democrática weberiana, as massas populares devem se limitar somente a aclamar os novos líderes, escolhidos de acordo com os ritos eleitorais e demais disposições de caráter constitucional e legal; líderes legitimados, precisamente, em virtude do cumprimento formal de tais normas no ato de sua eleição (WEBER, 1992 apud VITULLO, 2007, p. 47).

Um texto que elucida bem os pontos de vista dos autores hegemônicos, como Joseph Schumpeter, Bernard Reuben Berelson, Robert Alan Dahl, entre outros, no que se refere ao sistema democrático e o papel que a participação tem, encontra-se no livro “Participação e

teoria democrática” de Carole Pateman escrito em 1992, onde no primeiro capítulo “Teorias recentes da democracia e o Mito Clássico” ela faz uma retomada dos conceitos e abordagens de alguns dos teóricos mais referenciados quando o assunto é democracia. Pateman aponta dois motivos principais para a participação ser o foco de estudos recentes, a primeira diz respeito a uma necessidade de reanálise do que alguns teóricos chamam de “teoria clássica” da democracia por sua obsolescência, em que os teóricos mais antigos defendiam a ampla participação e o segundo motivo que os teóricos mais recentes apontam é que a ampla participação popular na democracia, principalmente nas tomadas de decisão, pode causar uma instabilidade no sistema podendo levá-lo até ao totalitarismo.

O primeiro autor que Carole Pateman menciona em sua análise é Joseph Schumpeter, que nasceu no ano de 1883, no antigo império Austro-húngaro, local onde atualmente fica a República Checa, suas obras mais importantes foram produzidas entre o início e a metade do século XX, entre elas destaca-se o livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia” de 1942. Ele é um expoente entre os autores hegemônicos, sua análise parte da ideia de que a democracia não é uma teoria de meios e fins, mas sim “um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas” (SCHUMPETER, 1961, p. 242). As obras de Schumpeter serviram e ainda servem de base para muitos autores que analisam a democracia. Ele defende a sua análise dizendo que se trata de um fundamento empiricamente real, diferente das teorias clássicas da democracia. Schumpeter estabeleceu uma relação entre a disputa eleitoral e o mercado, para ele a disputa eleitoral se autorregularia como o mercado, através da competição dos políticos pelo voto.

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição”. (SCHUMPETER, 1942, p. 291).

Para ele a participação em uma democracia deve ser limitada ao voto nas eleições dos líderes e a discussão, ou seja, ele faz uma clara defesa da democracia representativa. Schumpeter descreveu a necessidade de existirem três condições básicas para a operação do método democrático, são elas: liberdades civis, tolerância para opiniões alheias um caráter e hábitos nacionais. Ele não julga necessário o sufrágio universal, defende a ideia de que basta um número suficiente de cidadãos participando para se manter a máquina eleitoral funcionando e que a grande massa só era capaz de promover um “estouro de boiada” (movimento em que uma grande massa de seres movimenta-se em uma mesma direção sem

que muitos saibam exatamente porque estão fazendo aquilo). Essa concepção a respeito da democracia acaba por classificá-la como representativa, onde a população elege seus porta-vozes no governo, denomina-se também de corrente burguesa ou liberal.

Na “democracia representativa”, o governo pelo povo continuou a ser o principal critério da democracia, ainda que o governo fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, e o povo esvaziado de conteúdo social. No século seguinte, o conceito de democracia iria se distanciar ainda mais de seu significado antigo e liberal (WOOD, 2003, p. 194)

Na mesma linha de pensamento de Schumpeter, temos Norberto Bobbio que diz ser satisfatória a democracia representativa, acreditando, inclusive, na ineficácia da democracia direta com mais participação dos cidadãos:

O excesso de participação [...] pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia (BOBBIO, 1986, p. 26).

Outro autor que define alguns parâmetros referentes à democracia hegemônica é Robert Alan Dahl, ele em um exercício de observação e de hipótese enumerou as instituições políticas necessárias para uma democracia em grande escala:

Uma democracia em grande escala exige:

1. Funcionários eleitos
2. Eleições livres, justas e frequentes
3. Liberdade de expressão
4. Fontes de informação diversificadas
5. Autonomia para as associações
6. Cidadania inclusiva (DAHL, 2001, p. 99)

Analisando estes seis pressupostos elaborados por Dahl é possível notar a sua indiferença com a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão dos governos eleitos, nem a sexta instituição “cidadania inclusiva” se refere à participação social como ele mesmo define:

Cidadania inclusiva. A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessário as cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar de organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala. (DAHL, 2001, p. 100).

Portanto, com base nos ideais destes autores apresentados é possível notar a falta de empatia por parte da democracia chamada hegemônica com a participação social no âmbito das decisões mais estratégicas do governo. A participação nesta corrente sofre uma grande

limitação, restringindo-se na maioria das vezes apenas ao voto no pleito eleitoral escolhendo os seus representantes, os quais serão, de fato, os tomadores de decisão. No entanto, é importante destacar a falta de amplitude deste modelo de democracia para fins de análise dos instrumentos de participação social no município de Eldorado do Sul, tornando, desta forma, necessária a abordagem da outra corrente democrática, a contra-hegemônica, tópico seguinte deste trabalho.

2.3. DEMOCRACIA CONTRA HEGEMÔNICA

Em contraponto às análises de Schumpeter, Dahl, Weber, entre outros autores ligados à corrente democrática hegemônica, estão os autores chamados contra hegemônicos, entre eles podemos destacar Jurgen Habermas, Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer entre outros tantos. Nesta corrente a participação cidadã direta na tomada de decisão ocorre de forma ampliada, trata-se de uma democracia mais interativa e inclusiva, onde o cidadão se sente realmente parte importante de um processo de construção de políticas públicas. Essa ideia de democracia é a que mais se aproxima da sua própria origem na Grécia Antiga.

A partir da análise de que a democracia é uma construção social, acima de tudo, uma evolução se comparada aos regimes totalitários, Boaventura e Avritzer concluem o seguinte:

É possível, portanto, perceber que a preocupação que está na origem das concepções não hegemônicas de democracia é a mesma que está na origem da concepção hegemônica, mas que recebe uma resposta diferente. Trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana dá-se não apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum, tal como propõem Schumpeter, Downs e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isto é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia. (AVRITZER e SANTOS, 2002).

A corrente contra-hegemônica surge no mesmo período histórico que a democracia hegemônica (pós-guerras), pois desde cedo se percebeu a limitação da democracia institucionalista que se fortalecia pelo mundo. No entanto, segundo Boaventura e Avritzer, “A maioria destas concepções não rompeu com o procedimentalismo kelseniano mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia, vinculando procedimento com forma de vida e entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana”.

No texto “Para ampliar o cânone democrático” de Boaventura e Avritzer é feita uma análise da democracia relacionando as duas concepções, hegemônica e contra hegemônica, trazendo, primeiramente, o debate ocorrido no pós-guerra quanto à admissibilidade da

democracia e logo após a discussão de que o modelo imposto, por vezes, restringe a participação e soberania ampliada, reduzindo a democracia a um procedimento de escolha de representantes através do voto. O segundo debate ocorrido tinha como centro a compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo, uma vez que se estava instalando um modelo de governo que visa a distribuição do poder de forma igualitária, em um momento em que o modelo econômico vigente e em ascensão plena tem por característica a concentração do poder nas mãos de uma ínfima parcela da população que detém os meios de produção.

Boaventura e Avritzer tecem críticas à teoria da democracia hegemônica e apontam como consequência dela “*o aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram*” (Boaventura e Avritzer, 2002).

Baseando-se em Habermas que ampliou o procedimentalismo hegemônico, que era restrito à organização eleitoral, defendendo que este procedimentalismo tem origem na pluralidade humana e que por isso:

A política para ser plural tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e de deliberação. Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser, tal como supõe Bobbio, um método de autorização de governos. Ele tem de ser, tal como nos mostra Joshua Cohen, uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais (Cohen, 1997: 412).

Após a ilustração do que se trata, também, a corrente contra-hegemônica, ficam claras as divergências entre ela e a corrente hegemônica, tendo como ponto central de discordância a participação social na gestão política do Estado. A corrente hegemônica define a democracia como um instrumento formal de escolha de representantes, já os contra-hegemônicos enxergam a democracia como um instrumento mais próximo da sociedade, servindo como uma ferramenta de informação, gestão e controle do Estado, não se limitando a simples escolha periódica de seus representantes. Sendo assim, a corrente contra-hegemônica oferece muito mais pontos a serem explorados para servirem de base na construção deste trabalho. O próximo tópico tem o intuito de desdobrar mais claramente a participação como elemento central da democracia.

2.4. PARTICIPAÇÃO

Após uma contextualização para entender em qual corrente democrática a participação social se encaixa, é necessário desdobrar ainda mais o que se pensa sobre participação e quais

as suas características, procurando embasamento nas teorias de autores de prestígio no meio científico acadêmico.

A onda de redemocratização ocorrida na América Latina na década de 1980 trouxe à tona novamente a discussão sobre a participação social, devido a grande participação de movimentos sociais na retomada da democracia. Esse novo cenário forçou a existência de uma nova relação entre Estado e sociedade. *“A maior parte das experiências participativas nos países recém-democratizados do Sul tem o seu êxito relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível societário para o nível administrativo”* (Boaventura e Avritzer, 2002, p. 19).

Quando ocorre essa maior participação social na democracia a representatividade perde força, pois a pluralidade social fica mais evidente e diversos grupos passam a se sentirem excluídos, marginalizados, *“Os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos, e as etnias minoritárias não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou mais prósperos economicamente”* (Boaventura e Avritzer, 2002, p. 20).

A Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe alguns avanços no campo da democracia participativa, mas ainda carrega um forte traço da democracia hegemônica que tem como elemento centra a representatividade e não a participação popular direta na Administração Pública. Talvez o grande equívoco dos constituintes à época da criação da CF/88 foi não ter já previsto em seu texto os mecanismos adequados de participação social, fazendo apenas a previsão deles e delegando a leis complementares posteriores a sua adequada regulamentação. Devido a uma onda liberal e de globalização que influenciou fortemente a política brasileira alçando ao poder sucessivos governos de cunho liberal e que ficaram “responsáveis” pela regulamentação e até criação de mecanismos participativos, podemos perceber a limitação que há nesses mecanismos.

Após esse período de redemocratização no Brasil, algo que foi conquistado pelo povo através de lutas, manifestações e movimentos sociais bem articulados, instalou-se no país uma vontade por participar das decisões do governo, a sociedade voltou a se sentir parte integrante de todo o processo político e os seus anseios iam além da vontade de escolher os seus líderes. Começam a surgir associações em todos os cantos do país, atuando nas mais diversas áreas.

Juan Bordenave aponta em seu livro “O que é a participação?” o que ela representa para a sociedade. Ele defende a ideia de que a participação seja algo inerente a vida humana e que nos acompanha desde os primórdios, é algo “inerente à natureza social do homem”, já que o homem sempre foi uma espécie que viveu e evoluiu em grupos sociais, trocando

experiências e cooperando entre si em busca da prosperidade da perpetuação da espécie. Bordenave explica que *“do ponto de vista dos setores progressistas, a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade”* (Bordenave, 1993). Outro ponto que Bordenave destaca é que uma vez inserida no planejamento de uma política pública, a população tem mais propensão a aceitar o resultado final do trabalho, pois ela fez parte da construção daquilo, sem falar que ela será a principal beneficiada pela política pública. Bordenave ainda conclui que: *“a participação tem duas bases complementares: uma base afetiva – participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros – e uma base instrumental – participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos”*.

Neste mesmo estudo, Bordenave ainda elaborou uma escala de demonstrando desde o menor grau de participação até o maior:



Fonte: Bordenave (1983).

Conforme aumentam os graus descritos por Bordenave, aumenta também a influência dos membros em detrimento da influência dos dirigentes, ou seja, a tomada de decisões caminha para uma descentralização na medida em que mais membros participam de sua construção.

Conceituando cada grau, Bordenave defini *informação* como: *“Os dirigentes informam os membros da organização sobre as decisões já tomadas. Por pouco que pareça, isso já constitui uma certa participação, pois não é infrequente o caso de autoridades não se darem sequer ao trabalho de informar seus subordinados”*.

A *consulta facultativa* seria possibilidade da administração, quando de seu interesse, *“consultar os subordinados, solicitando críticas, sugestões ou dados para resolver algum problema”*. No caso da *consulta obrigatória* *“os subordinados devem ser consultados em certas ocasiões, embora a decisão final pertença ainda aos diretores”*.

A participação na *elaboração ou recomendação* acontece quando os “*subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita, mas sempre se obrigando a justificar sua posição*”.

A *co-gestão* ocorre quando “*a administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegialidade. Aqui, os administradores exercem uma influência direta na eleição de um plano de ação e na tomada de decisões. Comitês, conselhos ou outras formas colegiadas são usadas para tomar decisões*”.

Em um grau superior de participação encontra-se a *delegação*, definida por Bordenave como instância na qual “*os administrados têm autonomia em certos campos ou jurisdições antes reservadas aos administradores*”.

No topo da escala de participação de Bordenave, encontra-se a *autogestão* definida como sendo o grau em que “*o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa*”.

Além da escala de graduação da participação, Bordenave também divide a participação em três níveis diferentes de importância, sendo eles:

- Nível 1 – Formulação da doutrina e da política da instituição.
- Nível 2 – Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias.
- Nível 3 – Elaboração de planos, programas e projetos.
- Nível 4 – Alocação de recursos e administração de operações.
- Nível 5 – Execução de ações.
- Nível 6 – Avaliação de resultados. (BORDENAVE, 1983, p. 33).

Ainda segundo Bordenave:

A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo. (BORDENAVE, 1983, p. 34).

Sherry Arnstein em seu texto “Uma Escada da Participação Cidadã” escrito em 1969, apesar de antigo ainda é um assunto bem contemporâneo, faz uma análise sobre a participação cidadã e atenta para o fato do tema estar em tamanha evidência que precisamos estar alertas a uma “retórica exacerbante e eufemismos enganosos”, ou seja, não podemos acreditar piamente naqueles que se dizem defensores máximos da participação cidadã e tampouco cair na conversa daqueles que historicamente sempre tiveram contrários ao empoderamento social. Já que a princípio todos são a favor da participação, no entanto notamos a diminuição dessa defesa quando a participação passa a ser pauta de reivindicação dos que ele chama de “sem-nada”, pois o anseio destes é pela distribuição do poder, algo que não agrada nenhum pouco a elite governista, sendo ele do país que for.

A autora define participação como:

(...) a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente. (ARNSTEIN, 1969).

Sherry Arnstein baseou a sua análise em programas sociais do Governo Federal, buscando elementos factíveis ao seu trabalho também elaborou uma escala subdividindo-a em três aspectos principais de níveis: não-participação; concessão mínima de poder e poder cidadão. Dentro de cada aspecto desses, ela ainda elenca alguns níveis, que seriam diferentes entre si, cada um contando com mais ou menos participação social na tomada de decisões da Administração Pública, sendo eles, do menor nível de participação cidadã até o maior: manipulação; terapia; informação; consulta; pacificação; parceria; delegação de poder e controle cidadão.

2.5. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os mecanismos de participação social têm o objetivo de introduzir a sociedade civil nas discussões que precedem as tomadas de decisão dos governos. Estes instrumentos têm diversas origens e aplicações, podendo serem observadas tanto na esfera municipal, quanto na estadual e até na esfera federal, basta que haja previsão legal para isso, estando em conformidade com o princípio da legalidade que rege a Administração Pública brasileira previsto no caput do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Não há sobreposição em grau de importância entre os mecanismos, cada um tem a sua origem relacionada ao contexto do seu surgimento e suas aplicabilidades são distintas sendo relacionadas ao fim que se pretende chegar com a participação da sociedade.

2.5.1. Transparência

A transparência e o acesso à informação têm o seu berço no caput do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que lista cinco princípios básicos da Administração Pública

direta e indireta de todos os poderes do Estado e das três esferas de poder, entre estes princípios está o da publicidade. A publicidade confere transparência às ações do Estado, permitindo assim um maior controle por parte dos órgãos institucionais de controle e da própria sociedade civil. Sem publicação os atos da Administração Pública não têm validade. O sigilo só permitido em casos de interesse privado, como ações judiciais individuais, quando a informação puder comprometer de alguma forma a segurança da população e para fins de preservação do interesse público, por exemplo, investigações policiais, assuntos de segurança nacional, questões de um concurso público, propostas de preço na licitação, etc.

“Uma vantagem que a ampliação do acesso à informação apresenta sobre outros processos de transformação do Estado é que dá origem a um fenômeno de auto-alimentação. Quanto mais informação é disponibilizada para a sociedade, mais cresce a demanda por informação adicional, mais competentes são as contribuições vindas de fora do Estado e mais informação e de melhor qualidade o governante tem à disposição para decidir.

É esse o melhor argumento pragmático para que os governantes sejam "transparentes". Não, porque isso seja politicamente correto, mas porque melhora a eficiência de sua gestão”. (Claudio Weber Abramo - 2004, Acesso à informação e eficiência do Estado, Revista GOV.SP, nº 2).

A transparência classifica-se em dois tipos: a passiva (provocada) e a ativa (espontânea). O primeiro tipo ocorre quando a Administração Pública só fornece informações quando o interessado a solicita, seja via administrativa ou até judicial, já no segundo tipo o poder público tem a iniciativa de divulgar dados e informações sem a necessidade de provocação prévia, sendo assim, estas informações devem estar acessíveis a qualquer cidadão interessado. A transparência no poder público aumenta a possibilidade de intervenção da sociedade civil nas decisões do Estado, significando mais controle social. O acesso à informação é um sistema que se auto alimenta, pois quanto mais informação disponível ao público, mais informações serão necessárias e solicitadas para que se tenham um entendimento por completo do funcionamento da máquina pública, permitindo que as suas ações sejam mais efetivas na resolução das questões sociais.

Os órgãos públicos costumam divulgar de forma espontânea os dados referentes às: instituições; ações e programas; auditorias; convênios; despesas; licitações e contratos; servidores; perguntas frequentes; lei de acesso à informação e serviço de informação ao cidadão (SIC). Mas a transparência ativa pode ir muito além deste escopo de informações, pois todo ato administrativo do Estado tem o caráter público, salvo às exceções devidamente mencionadas na Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011.

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento o obrigatório, mas a todo um sistema de comando. É amais grave forma de ilegalidade

ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representam insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isso porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada”. (Celso A. B. Mello, Elementos de direito administrativo, 1986, p. 230).

O marco mais atual da transparência e acesso à informação no Brasil, foi a criação da Lei nº 12.527/11, regulamentada pelo Decreto nº 7724/2012, esta lei regula o acesso a informações no âmbito de todas as esferas de poder, conforme previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Esta lei tem os seguintes objetivos: superar a cultura de segredo que permeia a Administração Pública; criar uma cultura de acesso e disponibilização das informações públicas à sociedade; diminuir a distância entre o Estado e a sociedade através de canais de comunicação eficientes. A lei 12.527/11 estabeleceu que toda informação tem o caráter público, a exceção das que são consideradas sigilosas e que devem ser devidamente descritos como tais e mesmo assim este sigilo tem prazo decadencial, dividido em três períodos distintos dependendo do grau de sigilo, tornando-se públicas após cinco anos aquelas informações consideradas reservadas, dez anos as que são consideradas secretas e vinte e cinco anos para as que forem ultrassecretas, ou seja, após vinte e cinco anos não existe informação que não seja de domínio público.

2.5.2. Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular

A Constituição Federal de 1988 prevê no inciso I do Artigo 14, três formas em que é possível a participação direta do povo exercer o seu poder: “*A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo e III – iniciativa popular*”.

A Constituição limitou-se apenas a elencar esses mecanismos de participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), criando assim a necessidade de uma lei complementar posterior que os regulassem. A Lei 9.709/1998 foi criada com este intuito. Devido ao momento político de sua instituição, em que o país era governado por um partido com ideologia neoliberal, elitista, gerencial, tecnocrata e centralizadora, estes mecanismos que tinham um grande potencial de funcionarem como meios para a população exercer a sua soberania, acabaram tolhidos por aquela lei. A convocação do plebiscito é competência exclusiva do Congresso Nacional que o faz através de Decreto Legislativo, por proposta de, no mínimo, um terço de dos parlamentares de qualquer das duas Casas.

O plebiscito é uma consulta pública prévia em que a população escolhe através do voto se aprova ou denega o ato legislativo ou administrativo, ela antecede a tomada de decisão por parte do Poder Público.

Na história do Brasil, desde a Constituição de 1988, foi realizado somente um plebiscito de caráter nacional, nesta oportunidade a população brasileira escolheu a forma e o sistema de governo do país, na oportunidade ficou decidido que o país teria um governo republicano presidencialista, a outra opção era monarquia e parlamentarista.

A Constituição também prevê a obrigatoriedade de consulta aos cidadãos através de plebiscito nos seguintes casos: *“Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”* ou *“A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”*.

O plebiscito para ocorrer necessita de autorização prévia do legislativo, tanto nacional, quanto estadual ou municipal, dependendo do âmbito em que a consulta ocorre. As decisões tomadas pelo povo em consulta não são vinculantes, no entanto, seria bastante constrangedor e impopular para um governo realizar uma consulta e depois não acatar a decisão da maioria, por menor que essa maioria seja.

O referendo, assim como o plebiscito, é um dos três instrumentos de participação social direta previsto pela Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 14. Este mecanismo de consulta à população tem o fim de referendar algum texto legal já constituído, ou seja, diferente do plebiscito que ocorre de forma prévia à edição da lei, o referendo é uma consulta posterior, sendo assim, o texto legal em questão será posto à ratificação ou rejeição, também é de competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização de realização de um referendo, cabendo a ele decidir o teor da consulta, podendo ser a totalidade do texto legal ou apenas alguns trechos.

O referendo, apesar de ser um mecanismo à disposição da população brasileira a fim de exercer a sua soberania, até hoje só foi realizado uma vez em âmbito nacional, desde a Constituição de 1988. Na ocasião, em 2005, a população brasileira manifestou-se sobre a proibição ou de comercialização de armas de fogo no país.

No dia 23 de outubro de 2005, o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país.

A alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto. Como o novo texto causaria impacto sobre a indústria de armas do país e sobre a sociedade brasileira, o povo deveria concordar ou não com ele. Os brasileiros rejeitaram a alteração na lei. (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>).

No entanto, apesar da ampla maioria da população rejeitar a proibição da comercialização de armas de fogo, ou seja, as pessoas escolheram manter o seu direito de armarem-se para sua segurança, mesmo assim o governo federal, tanto o legislativo, quanto o executivo, não criaram as condições necessárias para que a população pudesse comprar armas de fogo de forma mais livre. Esse desrespeito à vontade da maioria é um dos pontos negativos da não vinculação das decisões tomadas através destes mecanismos de participação social.

A Iniciativa Popular é o terceiro mecanismo previsto pela Constituição Federal e assim como os outros dois instrumentos supracitados, a Iniciativa popular também não foi regulamentada pela Constituição, o que acabou ocorrendo através da Lei nº 9.709/98, assim como o plebiscito e o referendo.

Conforme o Artigo 13 da lei supracitada, a Iniciativa Popular consiste: “*na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles*”. Sendo assim, é possível notar o quanto esse mecanismo de participação popular ficou engessado com esses requisitos, já que para a população ser capaz de enviar ao Poder Legislativo apenas uma proposta de lei é necessária uma verdadeira comoção nacional, já que atualmente 1% do eleitorado nacional representa mais de 1,4 milhão de assinaturas, ainda assim, todo esse processo não é garantia de efetividade, pois o projeto ainda tramitará no Congresso Nacional e deverá ser discutido entre os parlamentares, que o aprovarão, transformando-o em lei, ou rejeitarão o projeto.

Portanto, é comum ocorrer no país de uma comissão do Congresso Nacional ou de um parlamentar, geralmente deputado federal, “adotar” o projeto e encaminhá-lo através das vias tradicionais de tramitação de uma lei, assumindo a autoria do projeto. Por conta da dificuldade de tramitação de um projeto de lei de iniciativa popular é que até hoje no Brasil, depois de 28 anos de instituição deste mecanismo, somente quatro leis foram criadas através deste mecanismo, a primeira foi a Lei 8.930/94, que tipificava novos crimes hediondos, entre eles o homicídio, projeto que ganhou força devido a comoção nacional originada pelo assassinato da filha da autora de novelas Glória Perez, Daniella Perez. Outro projeto recente que veio a integrar o ordenamento jurídico brasileiro foi a Lei Complementar nº 135 de 2010,

mais conhecida como “Ficha Limpa”, esta lei tem o objetivo de aumentar a idoneidade dos candidatos a cargos políticos, pois ela torna inelegível por oito anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado (com mais de um juiz), mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos.

2.5.3. Ouvidoria Pública

Um mecanismo de participação bastante difundido na Administração Pública é a ouvidoria. Geralmente ela serve como primeira instância de contato entre a Administração Pública e a sociedade civil em defesa deste, tem por objetivo a busca exaustiva na resolução de problemas enfrentados pela sociedade, a ouvidoria deve ter uma postura de melhoria e correção dos processos da instituição, a ideia de ouvidoria pública visa a transformação da cultura da reclamação na da cooperação e da participação. A sua atribuição é de indução à mudança, reparação de danos, acesso à Administração Pública e promoção da democracia.

A ouvidoria pública tem origem no fim do século XVIII, na Suécia, quando existia um cargo, supremo representante do rei, que verificava o cumprimento das leis e ordens emanadas pela corte. Depois esta função foi repassada ao mandatário do Parlamento. No entanto, somente com a promulgação da Constituição da Suécia de 1809 é que foi criada a figura do *ombudsman*, que seria, enfim, o ouvidor do governo. Ao longo do século XX, as reformas administrativas ocorridas na Suécia inspiraram outros países a criarem suas ouvidorias. Aqui na América a ouvidoria teve sua implementação no final do século XX, a partir da onda redemocratizante ocorrida na América do Sul. Mais precisamente no Brasil, este mecanismo teve a sua primeira iniciativa em 1823 com a primeira Constituição do Império, que criou uma figura parecida com o *ombudsman* da Suécia. No entanto, a figura como a conhecemos atualmente só nasceu em 1986 em Curitiba, Capital do Paraná, estado esse, responsável também pela criação da primeira ouvidoria estadual do Brasil em 1991. Após a Constituição Federal de 1988 houve uma onda de criação de ouvidorias pelo país e atualmente existem mais de mil delas espalhadas por diversos órgãos públicos.

A ouvidoria federal brasileira foi criada em 1992 através da Lei 8.490/1992, com o nome de Ouvidoria Geral da República, órgão ligado ao Ministério da Justiça, já em 2004 passou a se chamar Ouvidoria Geral da União, órgão responsável pelas ouvidorias do Poder Executivo Federal.

2.5.4. Conselhos de Políticas Públicas

Um dos mecanismos de participação popular na Administração Pública no Brasil são os Conselhos de Políticas Públicas, originados na “febre conselhistas” pós CF/88. Os conselhos geralmente encontram-se vinculados a uma secretaria ou ministério responsável pela área fim, por exemplo, o Conselho Nacional de Saúde é vinculado ao Ministério da Saúde, o Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul é vinculado à Secretaria Estadual de Saúde do RS e o Conselho Municipal de Saúde de Eldorado do Sul é vinculado à Secretaria Municipal de Saúde de Eldorado do Sul. Apesar da vinculação os conselhos têm previsão de autonomia, tanto orçamentária, quanto administrativa, mesmo que ainda caiba ao Poder Público a disponibilização da estrutura necessária para o funcionamento dos conselhos.

Os conselhos devem ser instituições participativas de composição paritária entre a sociedade e o governo, é um espaço em que a sociedade deve estar representada através de seus conselheiros, que via de regra não são remunerados, escolhidos para tratar de assuntos de interesse público em par de igualdade com o governo, tem direito a voz e a voto. São criados pelo Estado através de lei específica e regidos por regulamentos internos elaborados e aprovados no próprio conselho. Os conselhos, por vezes, assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle. Segundo o conceito de Maria da Glória Gohn, os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p.7).

As decisões e as deliberações dos conselhos não geram qualquer direito subjetivo, tendo caráter meramente opinativo e indicativo da vontade do conselho, seus atos são equivalentes a atos administrativos passíveis de reivindicação judicial por qualquer interessado, portanto suas atividades são sujeitas a controle tanto institucional, quanto social.

Outro instrumento de participação popular é a Audiência Pública. Através dela a sociedade civil elabora conjuntamente com o gestor público as propostas de melhorias das questões sociais através de deliberação, o que torna este mecanismo um dos que possui o maior grau de participação e efetividade.

A audiência pública é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. (João Batista Martins César, 2011).

A audiência pública tem origem no direito anglo-saxão, fundamentado no direito inglês e no princípio de justiça natural, e no direito norte-americano, ligada ao princípio do devido processo legal (due process of law). (Maria Goretti Dal Bosco, 2002).

2.5.5. Audiências Públicas

As Audiências Públicas são totalmente abertas à comunidade, sua presença e participação é quesito indispensável para a efetividade deste mecanismo, sendo possível qualquer cidadão fazer manifestação oral durante a sessão de forma a subsidiar às decisões dos governantes.

As Audiências possuem características básicas, são elas: consultivas; pontuais; presenciais; coletivas; manifestações orais; debates entre os atores envolvidos; regras específicas de funcionamento. Essas características tornam as audiências públicas dinâmicas e interativas, com falas diretas entre a administração e os administrados, durando poucas horas via de regra. No entanto, apesar de tantas características, as sugestões levantadas em sessão não são vinculantes, ou seja, cabe ao poder público acatá-las ou não, em caso negativo faz-se necessária a fundamentação de uma justificativa por parte do governo.

Existem também as Conferências Públicas, que são instrumentos de gestão participativa que surgiram em âmbito nacional por volta de 1930 no primeiro governo do presidente Getúlio Vargas, após as reformas estruturais no aparelho de Estado, contam com a participação conjunta de representantes da sociedade civil e do governo, discutem e deliberam sobre um tema específico. A convocação de uma audiência pública dar-se-á por meio de lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial ou ainda por resolução do respectivo Conselho. As primeiras conferências nacionais convocadas visavam discutir as melhorias a serem realizadas nas áreas da saúde e educação.

“Conferências são espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade por meio de suas mais diversas representações travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos” (Brasil, 2007).

2.5.6. Conferências Públicas

As conferências também podem ter o caráter eventual e periódico, com ciclo de 4 anos normalmente. Elas são temáticas e setoriais com a sociedade participando, inclusive, da sua organização.

As conferências têm quatro objetivos bem definidos: agendamento; avaliação; participação; proposição. O primeiro visa a colocação de uma questão social na agenda pública do governo, essa ação se dá através da difusão de ideias, afirmação de compromissos,

articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou através de trocas de experiências. O segundo objetivo pretende avaliar as políticas públicas implementadas na área afim da conferência, bem como as deliberações e outras conferências. O terceiro, assim como todos os outros mecanismos de participação, busca o fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas. O quarto é último objetivo reforça a articulação entre os entes federados, bem como a relação entre o Estado e a sociedade civil, pois quase como o agendamento, esse objetivo é mais específico na criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

As conferências têm fases que compõe o seu processo de formação, são elas: Convocação pelo Poder Executivo Federal; Constituição da Comissão Organizadora Nacional; Convocação pelos Poderes Executivos estaduais e municipais; Constituição de comissões organizadoras estaduais e municipais; Realização de conferências preparatórias; Escolha de representantes; Formulação de propostas; Realização de etapa nacional; Aprovação de propostas; Publicação do relatório final.

2.5.7. Consulta Pública

Mais uma alternativa para a sociedade participar da gestão da Administração Pública é a consulta pública. Trata-se de um mecanismo utilizado pelo governo para se obter contribuições da sociedade civil sobre algum determinado assunto específico, tendo prazo e forma definidos pelo seu ato convocatório.

O governo costuma lançar mão deste mecanismo quando há o interesse de se saber o posicionamento da população a respeito de algum ato normativo da Administração; ou ações referentes a direitos que afetem uma parte expressiva da população ou então na realização de grandes obras como aeroportos, pontes, ferrovias e etc, visto que a sua abertura é de cunho discricionário, no entanto, assim como a audiência pública, a consulta também pode se tornar obrigatória para alguns casos através de lei específica que assim determinar. É comum vermos este tipo de ação do Governo Federal que conta, inclusive, com uma página na internet com este propósito (www.brasil.gov.br/consultas-publicas). Via de regra, abertura da consulta é realizada pelo órgão que está conduzindo o ato administrativo. A lei 9784/99 também prevê a abertura de consulta pública para atos da Administração Pública de relevante interesse social, mas sem torna-la obrigatória.

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de Consulta Pública

para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais. (Lei nº 9784/1999).

Assim como ocorre na audiência pública, as sugestões, informações e dados levantados na consulta pública têm o caráter meramente consultivo, ou seja, não é vinculante, podendo o poder público acatá-los ou não, desde que devidamente justificado em caso negativo.

2.6. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2

Neste capítulo do trabalho foram apresentadas as duas principais correntes teóricas da democracia, trazendo à tona o que pensam e defendem os seus respectivos autores, sendo possível fazer um contraponto entre ambas. Devido à natureza deste trabalho, que tem por objetivo analisar o fenômeno da participação social na gestão do Município de Eldorado do Sul, há uma forte inclinação de ir ao encontro do que defende a corrente democrática contra-hegemônica, uma vez que o centro desta teoria está na busca por maior participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões que ocorrem na Administração Pública.

Superada esta fase de diferenciação entre uma corrente e outra, o capítulo foca-se na qualificação das características da corrente contra-hegemônica, dando ênfase ao seu elemento central, a participação. A partir da conceituação deste elemento com a apresentação dos graus e níveis de participação que os mecanismos de participação podem oferecer, é possível estabelecer uma diretriz de análise de cada instrumento público de participação social.

Após o estabelecimento do referencial teórico de análise e a conceituação dos principais elementos, o capítulo é finalizado com a apresentação dos principais mecanismos de participação social encontrados no ordenamento jurídico brasileiro e que servirão de escopo para a análise da gestão participativa no Município de Eldorado do Sul. Foi possível enumerar alguns mecanismos e descrevê-los, a fim de demonstrar o campo de atuação de cada um deles e a gama de possibilidades que cada um deles oferece ao gestor público que tem por objetivo agregar a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão. Sendo possível concluir com base nesta revisão teórica, que a uma democracia mais participativa é

possível, uma vez que existem ferramentas para torná-la uma realidade seja em qual for a esfera de governo.

Portanto, com base nos estudos referenciados é possível notar que houve uma significativa melhora no que se diz respeito à participação da sociedade civil nas tomadas de decisão do Poder Público em relação às políticas públicas, que representam ações concretas que visam à solução ou melhoria de questões sociais que entram na agenda do governo, seja por notável necessidade pública ou por pressão de movimentos sociais. Apesar dessa melhora que observamos principalmente no período pós Constituição Federal de 1988, ainda se observam enormes dificuldades para os instrumentos de participação social serem de fato efetivos, como é o caso dos Conselhos de Políticas Públicas.

3. ELDORADO DO SUL E SEUS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Este segundo capítulo apresenta o território em que ocorrerá a análise da participação social, o Município de Eldorado do Sul, trazendo dados e estatísticas relevantes para a pesquisa. Descrevendo-se as características da cidade, contextualizando o seu surgimento (emancipação) com a situação política e social do país na época e a situação atual. Após esta contextualização, o trabalho apresentará os mecanismos de participação instituídos e atuantes na cidade dentre aqueles já mencionados ao final do capítulo anterior.

3.1. MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL

O território ocupado atualmente pela cidade foi originalmente povoado por açorianos do grupo de Jerônimo Ornellas, na metade do século XVIII. Em 1930 a área que fica à margem direita do Lago Guaíba passou a servir de balneário turístico à população de Porto Alegre. Por volta de 1960 começou a ser ocupada por colonos de origem alemã que nomearam a área de Balneário Sans Souci.

A partir de 1960 muitas propriedades de grande extensão passaram a ser loteadas tornando-se chácaras e terrenos para fins de moradia, por ser uma área localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre, mais precisamente a 12 km de distância e a 15 km do centro da Capital Gaúcha e com acesso fácil pelas BRs 116 e 290.

Nas décadas de 1970 e 80 a população local cresceu rapidamente, dando origem à “Vila Medianeira”. Com o crescimento populacional e sua emergente urbanização, as demandas populares aumentaram e depois de alguns anos de reivindicações, em 1985 começaram, oficialmente, os trabalhos de emancipação da localidade que ainda pertencia ao Município de Guaíba. Após anos de trabalho e mobilizações populares e política foi criado o município, através da Lei Estadual nº 8649/88, que se desmembrou de Guaíba e passou a se chamar, em 08 de junho de 1988, Eldorado do Sul (a palavra “Eldorado” tem origem espanhola e significa a “Terra do Ouro” país imaginário que se dizia existir na América Meridional, lugar pródigo em delícias e riquezas) com uma extensão territorial de 509.728 km², sendo ligeiramente maior que a de Porto Alegre.

Por conta da grande extensão territorial, o município, ainda que com ampla maioria da população urbana, é composto por grandes propriedades voltadas ao cultivo do eucalipto e principalmente ao plantio de arroz. Entretanto a fonte principal de seu PIB está na área de serviços, pois conta com diversas empresas de médio e grande porte, como a DELL

Computadores, a SCANIA-SUVESA Caminhões, a LINCK Máquinas, a AMBEV, entre outras que juntas dessas são responsáveis por quase 25% da receita total do município, uma vez que a cidade está situada à beira de importantes BRs já mencionadas. Tais rodovias facilitam o escoamento de mercadorias para o Brasil e para a América Latina.

Outro ramo que tem crescido bastante na cidade é o imobiliário, pois os mesmos fatores que atraem as indústrias também atraem as pessoas a residirem no município. Além disso, trata-se de um município com ar de cidade do interior gaúcho por conta da relativa tranquilidade e qualidade de vida. Condomínios de luxo têm sido construídos nos últimos anos à beira do rio Jacuí, com vista natural para a cidade de Porto Alegre.

O Município de Eldorado do Sul surgiu em 8 de junho de 1988 após um movimento emancipacionista que havia se organizado nos últimos anos obter êxito na sua luta.

O movimento emancipacionista teve início em 1985, quando 16 integrantes das mais diversas localidades conhecidas como vilas Medianeira, Cidade Verde, Sans Souci, Itaí, Distrito de Eldorado e Bom Retiro, que estavam com precária infra-estrutura, com sérios problemas de energia, transporte coletivo, água, calçamento, esgoto, educação, saúde pública, coleta de lixo, assistência social, formaram uma comissão, a fim de conversar com o então Prefeito Municipal de Guaíba (município mãe destas localidades) sobre o esquecimento do executivo com estes locais; porém, o então prefeito de Guaíba – Sr. Nelson Cornetet - não atendeu os integrantes da comissão. (PORTAL ELDORADO, Disponível em: <http://www.portaleldorado.com.br/historico_emancipacao.php>. Acessado em: 14 de novembro de 2016).

Após anos de luta e reivindicações do povo local sem uma resposta positiva do governo de Guaíba, a população organizou-se e passou a pleitear a emancipação da localidade.

Em 1985 inicia um árduo trabalho para emancipar Eldorado do Sul, liderado por representantes de todos os bairros. O processo evoluiu. Em 21 de setembro de 1985, no Centro Comunitário da Medianeira, 1º Distrito de Guaíba, reuniram-se lideranças da população em geral para eleger a comissão emancipacionista do futuro município, que ficou assim composta:
Presidente: Odorvalino Pereira do Couto
Vice-Presidente: Jaime Ricardo Konzatti
1º Secretário: Aquiles Silveira da Rosa
2º Secretário: Fidelcino Conceição Molina
1º Tesoureiro: Delci Krann
2º Tesoureiro: Erotildes de Azevedo
Conselho Fiscal: Darci de Souza Nascimento, Arno Krann, Adão Loite. (PORTAL ELDORADO, Disponível em: <http://www.portaleldorado.com.br/historico_emancipacao.php>. Acessado em: 14 de novembro de 2016).

Tomados por uma onda participacionista e democrática que ocorria no Brasil no final da década de 1980 com a queda do regime absolutista militar e ascensão do primeiro Presidente da República não militar, ainda que eleito de forma indireta (Tancredo Neves, que não tomou posse por conta de seu falecimento, chegando ao poder José Sarney). No mandato

de Sarney que foi promulgada a Constituição Federal de 1988, um marco para a democracia brasileira.

A população do território ocupado hoje pelo município de Eldorado do Sul sempre acreditou no potencial e na autonomia da região e que seria possível existir uma administração própria local, responsável pela gerencia dos recursos gerados internamente e daqueles destinados através do estado do Rio Grande do Sul e aqueles de origem federal. Com base nessa vontade, a comissão emancipacionista eleita e representante da vontade da maioria dos moradores das localidades supracitadas, buscou as vias legais para realizar o seu propósito.

A comissão eleita buscou seu credenciamento em 10.09.86, pelo processo nº 6974/86 na Assembléia Legislativa do Estado. Em 21.11.86, solicita a autorização para realização de consulta plebiscitária através do processo nº 873486-0. Em 03.12.86, pelo processo nº 8883/86-6, é autorizada a realização de consulta plebiscitária concedida após análise do Projeto de Lei nº 219/86 que gerou a lei nº 8.275/86 em 10.12.86. Em 25.05.87, pelo processo nº 2560/87-9, é concedida Medida Cautelar suspendendo a execução da Lei nº 8.275/86.

Finalmente em 07 de maio de 1988 caçada a medida cautelar, foi realizado o plebiscito quando a junta apuradora presidida pela Exma. Drª. Vanderléia Terezinha Tremeia Kubiaki, juíza eleitoral e sua comissão formada pelos Srs. Drs. Glauco Dias Teixeira e Nelson Miguel Silveira proclamaram o seguinte resultado:

Total de eleitores: 5.840

Total de votos: 3.194

Votos SIM: 2997 SIM

Votos NÃO: 155

Votos em branco: 09

Votos Nulos: 09. (PORTAL ELDORADO, Disponível em: <http://www.portaleldorado.com.br/historico_emancipacao.php>. Acessado em: 14 de novembro de 2016).

Após a proclamação do resultado final do plebiscito em 07 de junho de 1988, foi promulgada a Lei Estadual nº 8.649 de 08 de junho de 1988, que criou o município de Eldorado do Sul, sendo comemorado no dia 08 de junho de todo ano o aniversário do município.

Passado o processo de formação e emancipação do município de Eldorado do Sul, o seu território total é de 509,7 Km² (território maior que o de Porto Alegre, 496,8 Km²), tendo como municípios vizinhos: Triunfo, Charqueadas, Arroio dos Ratos, Mariana Pimentel, Guaíba e Porto Alegre, a imagem a seguir mostra a localização da cidade e as localidades limítrofes.

Imagem 1: Mapa do Município de Eldorado do Sul



Fonte: Google mapas

Eldorado do Sul está localizado na região metropolitana de Porto Alegre, região esta formada por um total de 34 municípios, incluindo a Capital. Analisando os dados de Eldorado do Sul e dos outros 33 municípios da região, é possível traçar alguns comparativos como: Eldorado do Sul passou a integrar a Região a partir de 03 de outubro de 1989 juntamente com Dois Irmãos, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Triunfo, numa segunda fase de ampliação da região metropolitana após a sua criação ocorrida em 1973; Eldorado do Sul tem o 5º (quinto) maior território da região, ficando atrás apenas de Viamão, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo e Triunfo; a sua população é a 20ª (vigésima) maior da região, ficando entre os municípios de Igrejinha e Charqueadas e tem o 22º (vigésimo segundo) maior PIB da região metropolitana. Todos os dados analisados e comparados dos 34 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre encontram-se demonstrados na tabela a seguir:

Tabela 1: Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

Município	Anexado em	Área (km²)	População (2016)	PIB em mil R\$ (2013)
Alvorada	8 de Junho de 1973	70,811	207.392	1.992.342
Araricá	30 de Julho de 1998	35,292	5.349	122.598
Arroio dos Ratos	1 de Janeiro de 2000 ^[5]	425,938	20.162	174.142
Cachoeirinha	8 de Junho de 1973	43,766	126.666	5.648.490
Campo Bom	8 de Junho de 1973	61,406	64.553	2.168.912
Canoas	8 de Junho de 1973	131,097	342.634	11.451.934
Capela de Santana	28 de junho de 2001	184,003	11.375	152.665
Charqueadas	27 de Julho de 1994	216,513	38.599	1.006.974
Dois Irmãos	3 de Outubro de 1989	65,156	30.472	1.323.496
Eldorado do Sul	3 de Outubro de 1989	509,699	38.199	959.833
Esteio	8 de Junho de 1973	27,543	84.114	2.780.621
Estância Velha	8 de Junho de 1973	52,378	46.877	1.149.281
Glorinha	3 de Outubro de 1989	323,641	7.588	358.176
Gravataí	8 de Junho de 1973	463,758	273.742	10.197.232
Guaíba	8 de Junho de 1973	376,973	99.186	4.174.309
Igrejinha	22 de dezembro de 2011	136,816	34.630	1.326.577
Ivoti	3 de Outubro de 1989	63,138	22.270	714.430
Montenegro	14 de Janeiro de 1999	420,017	63.551	2.624.259
Nova Hartz	3 de Outubro de 1989	62,558	20.225	649.953
Nova Santa Rita	30 de Julho de 1998	217,868	26.086	914.883
Novo Hamburgo	8 de Junho de 1973	223,606	249.113	7.021.001
Parobé	3 de Outubro de 1989	109,026	55.893	958.182
Porto Alegre	8 de Junho de 1973	496,827	1.481.019	57.379.337
Portão	3 de Outubro de 1989	159,942	34.353	971.739
Rolante	5 de agosto de 2010	296,992	20.819	420.492
Santo Antônio da Patrulha	21 de Setembro de 2000	1.048,90	42.160	886.392
Sapiranga	8 de Junho de 1973	137,519	79.946	2.125.761
Sapucaia do Sul	8 de Junho de 1973	58,644	138.933	2.630.605
São Jerônimo	21 de Junho de 1999	937,049	23.649	413.216
São Leopoldo	8 de Junho de 1973	102,313	229.678	5.854.218
São Sebastião do Caí	13 de junho de 2012	111,435	24.825	526.820
Taquara	21 de Março de 1999	457,13	57.396	999.225
Triunfo	3 de Outubro de 1989	823,416	28.084	5.900.492
Viamão	8 de Junho de 1973	1.494,26	252.872	2.680.846
Total		10.345,45	4.282.410	138.659.433

Fonte: wikipédia

Eldorado do Sul está a 10 Km da Capital Gaúcha, Porto Alegre, o que lhe confere algumas características que por vezes o beneficiam e em outras nem tanto. Por conta desta proximidade é uma cidade que consegue acompanhar com a mesma rapidez da capital o desenvolvimento tecnológico; a sua população tem fácil acesso aos meios de entretenimento e de lazer disponíveis em Porto Alegre; além de conseguir trabalhar na capital e morar em Eldorado do Sul; empresas de médio e grande porte se instalam na cidade por conta desta proximidade, pelo fácil escoamento das mercadorias pelas BRs 116 e 290 e pelo incentivo fiscal concedido pela Prefeitura Municipal. No entanto, essa proximidade também pode ser prejudicial ao desenvolvimento da cidade e consequentemente a sua população também. Por conta dessa proximidade o comércio local (microempreendedores individuais e pequenas empresas) tem grande dificuldade para se desenvolver, sofrendo com a concorrência de médias e grandes empresas instaladas na Capital e que fornecem serviços em Eldorado do Sul, ocorrendo uma grande “fuga” do capital gerado pelos trabalhadores da cidade; o mercado de trabalho de Eldorado do Sul é escasso, sendo insuficiente para atender os trabalhadores locais, o que culmina em um movimento pendular diário, onde os moradores de Eldorado têm de se deslocar, na grande maioria, para Porto Alegre onde desenvolvem suas atividades laborais, tornando o município uma cidade dormitório, gerando acúmulo de dinheiro em Porto Alegre e escassez em Eldorado e aumentando a desigualdade entre as cidades, conforme ilustrado na tabela abaixo:

Tabela 2: Comparativo entre a evolução do PIB de Porto Alegre e o de Eldorado do Sul

ANO	PORTO ALEGRE (R\$)	ELDORADO DO SUL (R\$)	DIFERENÇA (R\$)
2013	43.000.000.000,00	650.000.000,00	42,35 bilhões
2012	40.700.000.000,00	550.000.000,00	40,15 bilhões
2011	36.000.000.000,00	510.000.000,00	35,49 bilhões
2010	31.500.000.000,00	460.000.000,00	31,04 bilhões

Fonte: própria autoria.

A população de Eldorado do Sul concentra-se em grande parte na zona urbana da cidade (70,57%), aproximadamente 26.800 pessoas. A distribuição média aproximada do PIB da cidade é a seguinte: 8% agropecuária; 30% indústria e 62% serviços.

Quanto à história política de Eldorado do Sul, ela é caracterizada por ser bem estável e conservadora, isso se deve a baixa rotatividade dos chefes do Poder Executivo e até de seus vereadores. A primeira legislatura, compreendida de 1989 a 1992, elegeu Jaime Ricardo Conzatti (PDT) como o seu primeiro prefeito municipal, ele foi uma das lideranças que lutaram pela emancipação do município, daí projetou-se como um forte nome para gerir a cidade desde o seu início. A segunda legislatura da cidade (1993 a 1996) teve como prefeito o senhor Ernani de Freitas Gonçalves também do PDT e indicado político de Jaime Conzatti para ser seu sucessor no comando da cidade, uma vez que na época a reeleição ainda era vedada pela Constituição de 1988. A terceira eleição ocorrida no município, teve como vencedor, novamente, o senhor Jaime Conzatti, que administrou a cidade de 1997 a 2000, desta vez concorrendo pelo PSDB. A quarta eleição reelegeu o prefeito da época, Jaime Ricardo Conzatti, novamente pelo PSDB, já que em 1998, a partir da emenda constitucional nº 16, a reeleição passou a ser permitida no país, Jaime governou o município de 2001 a 2004. A quinta e a sexta eleições municipais de Eldorado do Sul elegeram e reelegeram Ernani Gonçalves (PDT) como seu chefe do Poder Executivo, tendo ele permanecido no cargo de 2005 a 2012 (dois mandatos consecutivos). A sétima legislatura da cidade levou ao poder o senhor Sérgio Munhoz, que concorreu o pleito eleitoral pelo PSB, Munhoz já havia sido vice-prefeito da cidade, tendo feito parte da Administração Pública no período de 2005 a 2008, com o prefeito Ernani Gonçalves. Sérgio é o atual prefeito da cidade, encerrando este ano o seu mandato, uma vez que não conseguiu ser reeleito para o cargo, onde a população da cidade elegeu, em sua oitava eleição municipal, o senhor Ernani Gonçalves, quem, a princípio, terá a incumbência de administrar o município de 2017 a 2020, esse que será o quarto mandato dele como prefeito da cidade.

É possível perceber a pouca variação de nomes que administraram Eldorado do Sul na sua insipiente história política, nas oito eleições ocorridas na cidade somente três nomes distintos foram eleitos (Jaime, Ernani e Sérgio), sendo que o senhor Ernani Gonçalves, ao final de 2020, terá governado o município por 16 anos, dos 31 possíveis. Além da pouca variação nominal e partidária, a partir de uma análise mais detalhada será possível notar que um candidato adveio do outro, uma vez que Ernani foi indicado por Jaime para sucedê-lo em 1993 e Sérgio Munhoz, outrora, fez parte do governo do prefeito Ernani (2005 a 2008). Esse fato evidencia a criação de uma elite política que, por vezes, monopoliza a gestão da cidade, fenômeno este tão comum na imatura democracia brasileira.

3.2. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ELDORADO DO SUL

Através da pesquisa documental e bibliográfica realizada nos sítios eletrônicos dos órgãos da Administração Pública de Eldorado do Sul e em alguns documentos físicos consultados no arquivo municipal da Prefeitura Municipal (leis, atas e notícias institucionais), bem como em algumas secretarias municipais da Prefeitura, foi possível levantar alguns dados referentes a participação social na cidade, bem como caracterizá-la.

Inicialmente a pesquisa se deu de forma abrangente, buscando traços de participação popular no próprio sítio eletrônico da Prefeitura de Eldorado do Sul e na Câmara de Vereadores, ambos os órgãos contam sites próprios, que são devidamente atualizados, tendo uma periodicidade maior o da Prefeitura. Então a pesquisa focou-se no tipo de relacionamento que a Administração Pública estabelece com a população da cidade através de seu portal eletrônico (<http://www.eldorado.rs.gov.br/>), analisando que tipo de material e ferramentas se encontram à disposição da sociedade.

Quanto à transparência, foi observado que através do site oficial da Prefeitura Municipal é possível buscar informações, basicamente, a respeito do orçamento do município, com suas despesas e receitas discriminadas. É possível também obter os dados referentes ao quadro pessoal e publicações de atos normativos destes órgãos. Outro ponto importante e relevante, é o fato destes dados serem manipuláveis, ou seja, é possível o cidadão fazer download destes dados para o seu computador, exportando-os tanto em formato PDF, quanto XLS ou CSV, permitindo assim a tabulação destes dados e uma análise mais aprofundada e detalhada. Um ponto negativo nos sites da Prefeitura e no da Câmara é a ausência da Carta de Serviços ao Cidadão.

Um elemento fundamental na participação é a transparência. O acesso à informação é um dos graus mais elementares de participação social na gestão do poder público, pois sem dados e informações a respeito de algo não há possibilidade de deliberação e finalmente de sugestões. Um Estado transparente é a base para as outras ferramentas de participação popular, pois em uma discussão efetiva todos os atores precisam ter o mesmo escopo de informações, quando há um acúmulo ou até um monopólio de informações por parte do Estado, todo e qualquer mecanismo de participação será meramente ilusório e ineficaz, provavelmente sirva apenas para cumprir uma etapa de um rito administrativo. “Considera-se transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas”. (Gilberto Tristão, 2002, p.1).

Segundo Loya (2004), uma informação é transparente quando é disponibilizada sem travas ou requisitos, compreensível ao incluir todos os elementos relevantes, confiáveis e de qualidade e que permita aos interessados darem contribuições ao processo de definição de políticas públicas.

De acordo com Culau e Fortis (2006), a transparência é entendida como a produção e divulgação sistemática de informações. Cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública.

A Prefeitura de Eldorado do Sul, assim como todo órgão da Administração Direta e Indireta, deve seguir o que está previsto na Lei nº 12.527/11 (lei da transparência), sendo assim, todo e qualquer cidadão é parte interessada para requerer informações da Administração Pública, desde que use os meios legais e próprios para isso, função essa realizada pelo protocolo geral da Prefeitura Municipal de Eldorado do Sul, localizado na sede principal da prefeitura, Rua da Arrozeira, nº 270, que atende ao público todos os dias úteis das 8 às 13:30.

Além do atendimento presencial no protocolo geral, a Prefeitura Municipal de Eldorado do Sul conta com um canal on-line como ouvidoria, onde a pessoa faz um cadastro e tem acesso, podendo utilizá-lo para o fim que desejar e que lhe for conveniente. Outro canal que conecta os moradores de Eldorado do Sul a prefeitura é um número de telefone destinado ao aplicativo Whatsapp, através do qual é possível obter informações, bem como informar a prefeitura de problemas existentes no município.

Pesquisando sobre a utilização dos mecanismos de participação instituídos no país através da Constituição Federal de 1988 (plebiscito, referendo e iniciativa popular), é possível descobrir que na história do município de Eldorado do Sul não há registros de realização de referendo local para qualquer tipo de consulta à comunidade. Quanto ao plebiscito, com a exceção do que foi realizado à época da emancipação do município, nenhum outro fora realizado na cidade. Na época da realização deste plebiscito o seu atual território ainda pertencia ao município de Guaíba, ou seja, tecnicamente Eldorado do Sul ainda não existia. A realização deste plebiscito segue o rito de incorporação, fusão, desmembramento e criação de municípios, conforme o disposto no §4º do Artigo 18 da CF de 1988: *“A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas”*. No tocante à leis que por ventura possam ter sido criadas através de iniciativa popular, não há ocorrência do referido mecanismo no

âmbito municipal, ou seja, todas as leis municipais foram de iniciativa do executivo ou do legislativo municipal.

A pesquisa bibliográfica e documental revelou a predominância de dois mecanismos de participação social que são mais utilizados pela administração da Prefeitura de Eldorado do Sul para agregar a sociedade civil no processo de tomada de decisão, são os Conselhos de Políticas Públicas e as Audiências Públicas.

Atualmente existem no município 10 (dez) Conselhos de Políticas Públicas constituídos, cada um deles está ligado a sua respectiva área de gestão dos serviços públicos da cidade, são eles: Conselho Tutelar, criado pela Lei Municipal nº 172/1990; Conselho Municipal de Assistência Social, criado pela Lei Municipal nº 723/1997; Conselho Municipal de Educação, criado pela Lei Municipal nº 1424/01; Conselho da Pessoa Idosa, criado pela Lei Municipal nº 2008/2005; Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado pela Lei Municipal nº 2665/2007; Conselho Municipal de Saúde, criado pela Lei Municipal nº 3057/2009; Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, criado pela Lei Municipal nº 3115/2009; Conselho Municipal de Alimentação Escolar, criado pela Lei Municipal nº 3278/2010; Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social, criado pela Lei Municipal nº 2714/2007; Conselho Municipal do Esporte, criado pela Lei Municipal nº 3570/2011.

Com base nos dados levantados por esta pesquisa, parece que há conselhos mais atuantes que outros, também por conta de exigências legais e administrativas, pois às vezes a constituição de um conselho está atrelado a uma exigência do governo federal ou estadual como requisito para liberação de um recurso específico destinado a algum programa social. No entanto, levando-se em consideração apenas o fato do município de Eldorado do Sul ter uma quantidade relevante de conselhos municipais, é possível inferir que a participação da sociedade civil é um elemento de relevância considerável para a Administração Pública da cidade, com a análise deste trabalho será possível confirmar ou não esta hipótese.

Por conta do destaque deste instrumento de participação social (Conselhos de Políticas Públicas), foi elaborado o seguinte quadro descritivo contendo as principais informações a respeito de cada conselho. Estas informações foram extraídas das suas respectivas leis de criação. Para fins de compreensão, foi elaborada a tabela 4 contendo a legenda das siglas utilizadas na tabela 3.

Tabela 3 – Quadro descritivo dos Conselhos de Políticas Públicas do Município de Eldorado do Sul

NOME	LEI DE CRIAÇÃO	Nº DE MEMBROS	REPRESENTAÇÃO		MODO DE PROVIMENTO	MANDATO	REUNIÕES	PROVIMENTO DO PRESIDENTE
Conselho Municipal de Esporte	3570/11	14	GOVERNO	3 - SMEC	Indicação do Prefeito	2 anos, uma única recondução	Mensais	Não estabelecido
				2 - Câmara de Vereadores				
				1 - SMS				
				1 - SMAS				
				1 - CMCA				
			SOCIEDADE CIVIL	1 - entidade esportiva (aquáticos ou náuticos)	Escolhido em Assembléia Específica			
				1 - entidade esportiva (outras modalidades)				
				1 - entidade esportiva (artes marciais)				
				1 - entidade esportiva (ginásticas)				
				1 - entidade esportiva (futebol)				
1 - CPM								
Conselho Municipal de Habitação	2714/07	12	GOVERNO	Secretário Municipal de Habitação	Indicação do Prefeito	2 anos, uma única recondução	Mensais	Secretário de Habitação - Nato
				1 - SMAST				
				1 - SMP				
				1 - SMF				
				1 - SMOV				
				1 - Gabinete do Prefeito	Não definido			
			SOCIEDADE CIVIL	1 - Câmara de Vereadores	Indicação do Presidente da Câmara			
				4 - Associações de Moradores	Eleito pelos pares			
				1 - Profissional da Construção Civil	Idicação de órgão de Classe			
Conselho Municipal de Educação	1424/01	9	GOVERNO	3 - membros	indicação do prefeito	2 anos, uma única recondução	Mensais	Eleitos pelos membros do conselho
			SOCIEDADE CIVIL		assembléia geral do segmento			
				3 - professores				
				3 - pais de alunos	assembleia do CPMS			

Conselho de Alimentação Escolar	3278/10	7	GOVERNO	1 - Poder Executivo	Indicação do Prefeito	4 anos, indefinidas reconduções	Mensais	Eleito pelos membros do Conselho (exceto o membro indicado pelo Poder Executivo)
			SOCIEDADE CIVIL	2 - Docentes, discentes ou trabalhadores da educação (obrigatório um docente)	Escolhido em Assembléia Específica			
				2 - Alunos				
				2 - Representantes de entidades civis organizadas				
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente	3115/09	16	GOVERNO	1 - SMAM	Indicação do próprio órgão	2 anos, indefinidas reconduções	Mensais	Eleito pelos membros do Conselho
				1 - SMS				
				1 - SMAG				
				1 - SMP				
				1 - SMH				
				1 - SMOV				
				1 - SMED				
				1 - Parque Estadual Delta do Jacuí				
			SOCIEDADE CIVIL	1 - Emater				
				1 - Bombeiros Voluntários				
				1 - Grupo Terceira Idade				
				1 - Associação Comercial e Industrial de Eldorado do Sul				
				1 - Sindicato dos Trabalhadores Rurais				
				1 - Instituição de Ensino Superior e Pesquisa				
				1 - CTG				
				1 - Associação Comunitária Amigos do Remo de Eldorado do Sul				
Conselho Municipal de Saúde	3057/09	12	SOCIEDADE CIVIL	6 - Representantes dos usuários	Indicação do próprio órgão	2 anos, uma única recondução	Mensais	Eleito pelos membros do Conselho
				3 - Trabalhadores da saúde				
			GOVERNO	3 - Representantes do Governo e/ou prestadoras de serviços privados				
Conselho Tutelar	172/90	5	SOCIEDADE CIVIL	5 - Cidadãos	Eleitos pelos cidadãos de Eldorado do Sul	3 anos, reeleição permitida	Indefinido	Não tem presidente
Conselho Municipal da Pessoa Idosa	2008/05	8	GOVERNO	1 - SMAST	Indicação do Prefeito	2 anos, indefinidas reconduções	Mensais	Não estabelecido
				1 - SMS				
				1 - SMED				
				1 - SMF				
			SOCIEDADE CIVIL	4 - Organizações que tratem das questões dos idosos	Escolhido em Assembléia Específica			

Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	2665/07	10	GOVERNO	2 - SMED	Indicação do Poder Executivo	2 anos, uma única recondução	Mensais	Eleito pelos membros do Conselho
			SOCIEDADE CIVIL	1 - Representante dos professores municipais	Indicação da respectiva representação			
				1 - Representante dos servidores das escolas municipais				
				1 - Representante dos diretores de escolas municipais				
				2 - Representates de pais de alunos de escolas municipais				
				2 - Representantes dos estudantes da educação básica pública				
				1 - Representante do Conselho Municipal de Educação				
				1 - Representante do Conselho Tutelar				
Conselho Municipal de Assistência Social	723/97	12	GOVERNO	2 - SMAST	Indicação do Prefeito	2 anos, uma única recondução	Mensais	Eleito pelos membros do conselho
				1 - SMED				
				1 - SMAM				
				1 - SMP				
				1 - SMF				
			SOCIEDADE CIVIL	1 - Escolas Especializadas	Indicação das entidades representadas			
				1 - Assistente Social				
				1 - Igreja Batista de Eldorado do Sul				
				1 - Associação de Mães dos Excepcionais de Eldorado do Sul				
				1 - Associação Comunitária Amigos do Parque Cidade Verde				
				1 - Associação dos Moradores do Loteamento Popular				

Fonte: Própria autoria

Para melhor compreensão da tabela 3, foi elaborada a tabela 4 com o significado das siglas utilizadas.

Tabela 4 – Legenda das siglas utilizadas na tabela 3

Legenda:
SMEC - Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo
SMS - Secretaria Municipal da Saúde
SMAST - Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho
CMCA - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
CPM - Conselho de Pais e Mestres
SMP - Secretaria Municipal de Planejamento
SMF - Secretaria Municipal da Fazenda
SMOV - Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMAM - Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMAG - Secretaria Municipal de Agricultura
SMH - Secretaria Municipal de Habitação
CTG - Centro de Tradições Gaúchas

Fonte: Própria autoria.

Além da marcante presença e utilização dos Conselhos de Políticas Públicas como instrumentos de participação social, as Audiências Públicas também fazem parte do processo de tomada de decisão da Prefeitura Municipal de Eldorado do Sul. As Audiências Públicas são orientadas por alguns princípios, como: democrático; da cidadania; da participação política; da Reserva Legal; associativo; do devido processo; da realidade; da lealdade; da motivação; da proporcionalidade; da prevenção de litígios. Todos os princípios são importantes, não existindo hierarquia entre eles, no entanto, para fins objetivos de análise deste presente trabalho, há de se destacar alguns deles, como o princípio democrático, que se refere à consonância que deve haver entre as ações concretas do Estado tomadas através de políticas públicas e a real demanda da população, ou seja, essas ações devem de fato resolver as questões sociais mais urgentes manifestas pela população. Outro princípio que se mostra relevante neste contexto é o da cidadania, pois é o povo quem deve de fato decidir sobre a coisa pública, conforme se infere do inciso II, do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a cidadania”. A importância do princípio da participação política se dá pelo fato de que atualmente passamos por uma grande crise de representatividade política, sendo assim, é cada vez maior a importância de mecanismos de participação que privilegiem as vontades da população e que o Estado seja capaz de transformar essas vontades em decisões políticas e administrativas.

Foi identificada a realização de algumas Audiências Públicas no município de Eldorado do Sul. A prefeitura costuma divulgar em seu portal eletrônico chamamentos à comunidade local com o intuito de convidá-la a participar de reuniões e assembleias temáticas que visam a apresentação ou a discussão de algum tema relevante à população, como é o caso da apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), etapa exigida por lei; além de audiências públicas referentes a serviços públicos, como o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, ou sobre o transporte coletivo, também já foram realizadas audiências públicas com o intuito de discutir medidas de combate às enchentes (problema recorrente no município). Abaixo é apresentado um quadro com as últimas Audiências Públicas realizadas no município, contendo a data, o tema e o local de realização de cada audiência.

Tabela 5 – Últimas Audiências Públicas realizadas em Eldorado do Sul

DATA	TEMA	LOCAL
15/10/2016	Projeto do Dique de Contenção das cheias	Ginásio Municipal
11/10/2016	Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica	Ginásio da Escola David Riegel Neto
01/10/2016	Debate sobre a Duplicação da Estrada do Conde	Ginásio da Escola David Riegel Neto
30/09/2016	Apresentação Plano Municipal de Gestão Integrada de resíduos sólidos	Ginásio da Escola David Riegel Neto
29/08/2016	Apresentação da LDO e LOA 2017	Câmara de Vereadores
20/08/2016	Projeto do Dique de Contenção das cheias	Sede da Metroplan
13/08/2016	Transporte coletivo	Ginásio Municipal
06/08/2016	Plano Municipal de Gestão Integrada de resíduos sólidos	Câmara de Vereadores
15/06/2016	Projeto do Dique de Contenção das cheias	Ginásio da Escola David Riegel Neto
10/03/2016	Plano Municipal de Saneamento Básico	Câmara de Vereadores
14/01/2016	Diagnóstico Situacional da Violência	Câmara de Vereadores
22/08/2015	Transporte coletivo	Câmara de Vereadores
02/12/2014	Alteração do Plano Diretor Municipal	Câmara de Vereadores

Fonte: Própria autoria

Buscou-se na Lei Orgânica de Eldorado do Sul alguns mecanismos de participação social que pudessem ter sido incorporados ao regime jurídico da cidade, ou então alguma previsão de implementação de algum instrumento dessa natureza, em que a população local pudesse exercer sua soberania de forma direta. Está previsto Lei Orgânica a possibilidade dos eleitores de Eldorado do Sul proporem projeto de emenda à Lei Orgânica, conforme estabelecido pelo Artigo 42:

Art. 42. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

I - de Vereadores;

II - do Prefeito;

III - de eleitores do Município.

§ 1º No caso do inciso I, a proposta deverá ser subscrita, no mínimo, por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara de Vereadores.

§ 2º No caso do inciso III, a proposta deverá ser subscrita, no mínimo, por 5% (cinco) por cento dos eleitores do Município.

O Capítulo VI da Lei Orgânica de Eldorado do Sul também versa sobre a participação popular direta na Administração Pública, conforme o texto dos Artigos 73, 74 e 75:

Art. 73. Os Conselhos Municipais são órgãos governamentais de participação direta na Administração Pública Municipal, e terão por finalidade, de acordo com a lei instituidora, deliberar, fiscalizar e julgar matéria referente a cada setor da administração.

Art. 74. A lei especificará as atribuições de cada Conselho, sua organização, composição, funcionamento, forma de nomeação de titular e suplente e prazo de duração do mandato.

Art. 75. Os Conselhos Populares são órgãos formados a partir da reunião de moradores de bairro ou assemblhado, em assembleia geral.

A participação popular na gestão da cidade de Eldorado do Sul está contemplada, também, no Parágrafo Único do Artigo 90 da Lei Orgânica municipal, a qual confere poder à população local quanto aos processos que envolvem a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA):

Art. 90. Os projetos de lei previstos no caput do artigo anterior, serão enviados, pelo Prefeito Municipal à Câmara de Vereadores, nos seguintes prazos, salvo se lei federal dispuser diferentemente:

Parágrafo Único - A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, antes do envio dos respectivos projetos à Câmara de Vereadores.

Outro trecho que faz menção à participação social é o Artigo 113, onde é prevista a instituição do Conselho Municipal de Educação:

Art. 113. O Conselho Municipal de Educação, órgão consultivo, fiscalizador e deliberativo do Sistema Municipal de Ensino, terá autonomia administrativa e dotação orçamentária própria, com suas atribuições, composição e funcionamento regulados por lei.

Parágrafo Único - Na composição do Conselho municipal de Educação, 1/3 (um terço) dos membros será de livre escolha do Poder Executivo, cabendo às entidades da comunidade escolar indicar os demais. (LEI ORGÂNICA DE ELDORADO DO SUL).

É previsto, também, no Capítulo XII da Lei Orgânica, que trata da educação municipal, a possibilidade das escolas municipais contarem com a colaboração de organizações sociais na gestão, conforme estabelece o Artigo 115:

Art. 115. As escolas públicas municipais poderão contar:

I - com Conselhos Escolares constituídos pela direção da escola e representantes dos segmentos da comunidade escolar, com função consultiva, deliberativa e fiscalizadora, na forma da lei;

II - com associações, grêmios ou outras formas de agrupamento, sendo assegurado aos pais, professores, alunos e funcionários organizarem-se em todos os estabelecimentos de ensino municipal.

Parágrafo Único - Será responsabilizada a autoridade educacional que embaraçar ou impedir a organização ou o funcionamento das entidades referidas no inciso II deste artigo.

Na área da saúde, a Lei Orgânica também prevê a participação da sociedade civil em alguns espaços, conforme o texto do inciso III do §1º e o §3º, todos do Artigo 134:

Art. 134. O Município manterá, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de saúde pública, higiene e saneamento a serem prestados à população.

§ 1º Visando a satisfação do direito à saúde, garantido na Constituição Federal, o Município, no âmbito de sua competência, assegurará:

III - participação de entidades especializadas na elaboração de políticas, na definição de estratégias de implementação, e no controle de atividades com impacto sobre a saúde pública;

§ 3º A participação popular nos conselhos comunitários de saúde e em outras formas previstas em lei será gratuita e considerada serviço social relevante.

Ainda na área da saúde, a Lei Orgânica de Eldorado do Sul prevê o seguinte no seu Artigo 137:

Art. 137. Ficam criadas no âmbito do Município duas instâncias colegiadas de caráter deliberativo: Conferências e o Conselho Municipal de Saúde.

§ 1º A Conferência Municipal de Saúde, convocada pelo Prefeito Municipal, objetiva avaliar a situação da saúde no Município e fixar as diretrizes da política municipal de saúde.

§ 2º O Conselho Municipal de Saúde é constituído de forma paritária por representantes das instituições públicas vinculadas à saúde e entidades não governamentais prestadoras de serviços à saúde, por entidades representativas de usuários, por trabalhadores da saúde, entre outras entidades, devendo a lei dispor sobre sua organização, competência e funcionamento.

No tocante à assistência social, também está previsto na Lei Orgânica a inclusão da sociedade de civil na gestão desta área, conforme estabelece o inciso VI do Artigo 144: “Compete ao Município: VI - instituir mecanismos de participação popular que propiciem a definição de prioridades, a fiscalização e o controle das ações desenvolvidas na área de assistência social do Município”.

Cabe ressaltar, que em uma pesquisa realizada no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Eldorado do sul, não foram localizados projetos de lei relativos ao tema da participação social, ou seja, no momento esse tem não interessa à cúpula política da cidade, tampouco se trata de um assunto que sofre pressão por parte da população local, uma vez que também não há projetos de lei de iniciativa popular que tragam alguma exigência por mais espaços de participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões da Administração Pública local.

3.3. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3

Neste capítulo foi realizada a contextualização e a caracterização do Município de Eldorado do Sul, trazendo como elemento central da descrição a temática da participação popular, apresentando a história do surgimento da cidade, a sua história política e os mecanismos de participação social observados na localidade. É possível destacar como principais instrumentos de participação, o acesso à informação disponibilizado através da página eletrônica da Prefeitura Municipal e de forma física no seu Protocolo Geral; as Audiências Públicas realizadas no município para apresentação e discussão de questões sociais de grande relevância para a população; e principalmente os Conselhos de Políticas Públicas, instrumentos de participação social com marcante presença no município, uma vez que conta com 8 (oito) organizações desta natureza.

É possível perceber que apesar de existir um rol diversificado de instrumentos de participação social existentes no Brasil e até na Administração Pública de outros países, em Eldorado do Sul ainda é bem restrito o número destes instrumentos a disposição da população

local, havendo bastante espaço para evolução neste campo, e os instrumentos observados no município ainda são bem insipientes.

As próprias leis de criação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas já dão uma dimensão do grau de acesso que a sociedade civil tem a esses instrumentos de participação, trazendo em seus textos o número de membros de cada um deles e a forma de distribuição dessas vagas, que se dá, basicamente, entre os membros indicados pelo Governo e os membros advindos da sociedade civil que atuam como seus representantes. A tabela 3 presente neste capítulo ilustra este quadro e traz outras informações pertinentes a análise do grau de participação social e o nível de autonomia destes Conselhos.

O próximo capítulo será responsável por analisar os instrumentos de participação social presentes no município de Eldorado do Sul e descritos no presente capítulo, esta análise ocorrerá à luz das duas correntes teóricas da democracia levantadas no capítulo anterior (hegemônica e contra-hegemônica).

4. ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ELDORADO DO SUL

Este capítulo será responsável por apresentar o resultado da pesquisa realizada. Levando-se em conta as teorias das duas correntes democráticas já abordadas neste trabalho, principalmente, a corrente contra-hegemônica, uma vez que esta é responsável por levantar a questão da participação social como instrumento na gestão do Estado, colocando a sociedade no elemento central da participação, a tomada de decisão. Estas teorias servirão de base para a classificação dos instrumentos de participação social que foram identificados no município de Eldorado do Sul, assim como as escalas de participação descritas por Bordenave, Avritzer e Arnistei e também já tratadas neste trabalho.

Nesta etapa do trabalho, o ponto de partida da análise são os objetivos inicialmente propostos. Após apresentar as teorias democráticas que balizam as pesquisas na área, o foco se voltou a corrente contra-hegemônica, suas premissas e as ideias dos seus autores, uma vez que esta teoria põe no centro da discussão a participação social nos processos de tomada de decisão do Estado. A corrente contra-hegemônica aposta na introdução da sociedade civil de forma direta nas ações concretas do Estado que visam resolver questões sociais. A participação da sociedade civil nas fases de construção das políticas públicas é o que define o grau de relevância dos instrumentos de participação social, pois esta participação pode ir desde uma simples informação prestada pelo Estado e seus órgãos à população interessada, no entanto essa participação pode ser bem mais relevante, onde o Estado se preocupa em saber o posicionamento da população perante a questão tratada e para este fim são utilizados mecanismos muito mais participativos, como é o caso do Referendo, do Plebiscito, das Audiências Públicas e dos Conselhos de Políticas Públicas. Nestes mecanismos, conforme tratado anteriormente, é possível deliberar e discutir ideias ligadas ao assunto proposto, buscando-se à exaustão o entendimento completo da questão social em foco a fim de se chegar a ação mais adequada para resolução do problema existente.

4.1. ANÁLISE DOS ASPECTOS CULTURAIS E POLÍTICOS DA POPULAÇÃO DE ELDORADO DO SUL

O capítulo anterior apresentou o histórico político do município de Eldorado do Sul e a partir disto é possível chegar a algumas conclusões a respeito do comportamento político e cultural da população local, além de uma análise sob o espectro da participação social na administração das políticas públicas da cidade. Por exemplo, um fato bastante relevante no

histórico político da cidade é a pouca rotatividade dos gestores do Poder Executivo municipal, uma vez que em 28 (vinte e oito) anos de emancipação a cidade contou com apenas 3 (três) gestores diferentes, ou seja, somente três prefeitos distintos governaram estiveram à frente da administração do município e atualmente o prefeito eleito para o período de 2017 a 2020 é novamente um desses três nomes, Ernani Gonçalves, ele será responsável por gerir a cidade pela quarta vez.

Outro aspecto relevante é a origem política desses 3 prefeitos, que apesar de terem sido eleitos por partidos diferentes, um esteve politicamente ligado ao outro em algum momento das suas histórias políticas. Ernani Gonçalves foi indicado por Jaime Conzatti (primeiro prefeito de Eldorado do Sul) para sucedê-lo na prefeitura e Sérgio Munhoz fez parte da Administração do Prefeito Ernani Gonçalves, sendo seu vice na gestão 2005-2008 e Secretário Municipal de Agronomia da cidade na gestão 2009-2012, também do prefeito Ernani Gonçalves. Ou seja, nunca de fato um prefeito eleito em Eldorado do Sul representava a oposição à gestão vigente mesmo que esta não tivesse feito um trabalho tão satisfatório assim, ao menos é essa a impressão passada pela comunidade de uma maneira geral, tendo em vista as críticas¹ aos serviços públicos da cidade que são geridos de forma direta ou indireta pela prefeitura local, por exemplo, o serviço de esgoto da cidade sempre foi deficitário; assim como a saúde que encontra-se cada vez mais sucateada; a creche municipal dificilmente oferece o número de vagas necessárias para atender a demanda da comunidade; o transporte coletivo está em um crescente sucateamento e não acompanha o crescimento da demanda, pelo contrário, oferece cada vez menos horários de ônibus à população; o funcionalismo público municipal se sente desprestigiado pela falta de um plano de carreiras que o valorize e também luta por um regime próprio de previdência social há muitos anos.

Com base no levantamento acima, é possível inferir do contexto político de Eldorado do Sul que existe algo que pode ser chamado de “elite política local”, pois é nítida a pouca rotatividade dos prefeitos municipais da cidade e principalmente as origens políticas de cada um que são bem semelhantes entre elas. Essa elite política por vezes monopoliza a voz e as vontades da população de Eldorado do Sul, por conta do prestígio que estes políticos contam perante ela, quando eleitos acreditam que a população os concedeu o direito de administrarem

¹ Esquina malcheirosa no Bairro Centro Novo, em Eldorado do Sul. Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/seuproblema/tag/eldorado-do-sul/?topo=52,1,1,,186,e186>>. Acessado em: 21 de janeiro de 2017.

Chacina em Eldorado: ninguém respondeu e eles mataram todos. Disponível em: <<http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2016/06/chacina-em-eldorado-ninguem-respondeu-e-eles-mataram-todos-5865295.html>>. Acessado em: 21 de janeiro de 2017.

Eldorado do Sul: famílias seguem abrigadas em ginásio municipal. Disponível em: <<http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2016/10/eldorado-do-sul-familias-seguem-abrigadas-em-ginasio-municipal-7936129.html>>. Acessado em: 21 de janeiro de 2017.

os recursos da cidade como bem entenderem, o que culmina, por vezes, em uma despreocupação em saber a real vontade da população local, uma vez que são raras as consultas feitas à população a respeito de questões que deveriam ser alvo de políticas públicas. Esses são sintomas clássicos da democracia representativa, onde o candidato eleito acredita ter um poder ilimitado conferido pela população através do voto nas eleições.

4.2. LEGISLAÇÃO DE ELDORADO DO SUL NO TOCANTE À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A legislação de Eldorado do Sul é deficitária e incipiente quanto à questão da participação social. Não existe nenhuma lei ordinária que traga como elemento central a participação popular da gestão da cidade em qualquer uma de suas áreas de atuação. A sociedade civil só encontra algumas brechas de participação mais direta na Lei Orgânica do município e mesmo assim a tomada de decisão ainda se encontra sob o poder da Administração Pública local.

Conforme mencionado, a Lei Orgânica de Eldorado do Sul menciona em seu texto os momentos em que a sociedade civil terá oportunidade de participar da gestão da cidade ou até mesmo poderá ser convocada com esse intuito, por exemplo, no seu Artigo 42 é abordada a possibilidade da população, de forma organizada, propor uma emenda à Lei Orgânica municipal, bastando reunir as assinaturas de pelo menos 5% (cinco por cento) dos eleitores do município, número esse que representa um total aproximado de 1.300 (hum mil e trezentos) eleitores. Este número total de assinaturas é um valor considerável, no entanto não representa um impeditivo muito grande à população local, bastando ter uma proposta clara, coesa e relevante à situação do município. Porém, apesar desta relativa facilidade para propor projeto de emenda à Lei Orgânica de Eldorado do Sul, até hoje, em 28 anos de emancipação, nunca um projeto de iniciativa popular de emenda à Lei Orgânica foi apresentado e protocolado na Câmara de Vereadores da cidade.

Além da possibilidade de emenda proposta pela sociedade, a Lei Orgânica municipal traz outras previsões de participação social no seu texto, por exemplo, a previsão de constituição de Conselhos de Políticas Públicas e de Conferências Públicas no âmbito do município, mas sempre fica claro que o caráter destes mecanismos é apenas de discussão, deliberação, fiscalização e consulta sobre os temas em questão, ou seja, novamente a tomada de decisão não está ao alcance da sociedade civil de forma direta.

A Lei Orgânica de Eldorado do Sul também prevê a necessidade de submissão das leis orçamentárias e do orçamento ao conhecimento da população local através de audiências públicas para que participe da elaboração destas, porém essa participação se limita ao campo da discussão, ficando, mais uma vez, a tomada de decisão nas mãos do governo, através dos Poderes Executivo e Legislativo.

Outra forma de participação popular prevista na Lei Orgânica está presente no artigo 155, o qual diz respeito à atuação da comunidade local na gestão das escolas municipais. A primeira forma de participação prevista se dá através dos Conselhos Escolares que serão compostos pelos representantes dos segmentos da comunidade escolar, estes conselhos terão função consultiva, deliberativa e fiscalizadora. Novamente é possível perceber a falta de poder destes mecanismos, principalmente no que tange ao poder de decisão. A segunda forma de participação na gestão das escolas de Eldorado do Sul traz a ideia de integrar a comunidade escolar, composta pelos pais de alunos, alunos, funcionários das escolas e professores, à realidade de cada escola, para tanto poderão ser criadas associações, grêmios ou outras formas de agrupamento que terão o intuito de colaborar com a administração das escolas, é previsto ainda no mesmo artigo a responsabilização de autoridade educacional que impedir a organização ou funcionamento destas organizações.

Ainda no tocante à participação popular em Eldorado do Sul, a Lei Orgânica do municipal traz em seu artigo 144 que é competência do município instituir mecanismos de participação popular que terão a função de atuar na área de assistência social do município. Nesta área o município criou através da Lei Municipal nº 723 de 1997 o Conselho Municipal de Assistência Social, órgão deliberativo, de caráter permanente e âmbito municipal, composto por 10 (dez) membros representantes do governo municipal e da sociedade civil local.

Além da Lei Orgânica de Eldorado do Sul, pesquisou-se outras fontes legais no município que abordassem a temática da participação social no município, no entanto a pesquisa não obteve resultados satisfatórios, pois não existe, atualmente, no ordenamento jurídico da cidade qualquer lei, seja ela ordinária ou específica, que traga algum elemento novo na questão da participação social. Com o resultado negativo desta busca, buscou-se então encontrar algum projeto de lei que esteja tramitando na Câmara Municipal de Vereadores que abarcasse o referido tema, novamente a pesquisa resultou-se frustrada, pois não há propostas feitas pelo prefeito, nem pelos vereadores, muito menos pelos cidadãos de Eldorado do Sul que poderiam fazê-la através de iniciativa popular. Este quadro deixa claro

que ainda há em Eldorado do Sul muito o que avançar no tocante à participação social na gestão da administração pública da cidade.

4.3. ANÁLISE DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DE ELDORADO DO SUL

Realizada a pesquisa documental em Eldorado do Sul em busca de mecanismos de participação social e avaliar as condições com que essa participação se desenvolve através da interação da sociedade civil com o governo municipal, verificou-se a existência de alguns elementos e mecanismos básicos que permitem, pelo menos em parte, a realização desta tarefa.

A Prefeitura Municipal de Eldorado do Sul conta com um site próprio, onde disponibiliza diversas informações institucionais e através dele realiza a divulgação e os convites à comunidade local para participar das reuniões e assembleias que são promovidas pela prefeitura com o intuito de discutir assuntos de relevância maior da cidade. O site é bem estruturado, de fácil compreensão e acesso, com informações claras e bem dispostas na página inicial do sítio eletrônico, onde é possível ter acesso direto através de um click a informações sobre a cidade, a prefeitura, os serviços aos cidadãos, os concursos, as licitações, entre outras coisas.

A prefeitura local também mantém um canal de comunicação direto com a comunidade local, a ouvidoria municipal, que tem o seu link de acesso pelo site facilmente encontrável, localizado na parte superior da página inicial do site da prefeitura. Acessando o link, abre-se um formulário a ser preenchido pelo requerente com informações pessoais e o assunto do chamado, bem como um espaço para o relato da situação questionada que não tem limite de letras nem palavras. Para fins de pesquisa, abri um chamado na ouvidoria local, aproveitando o tema deste trabalho realizei um questionamento a respeito dos Conselhos de Políticas Públicas do Município, mais especificamente, perguntei o seguinte: “Estou realizando um trabalho de conclusão de curso, a minha pesquisa trata dos mecanismos de participação social no âmbito do município de Eldorado do Sul, para tanto, quero saber quais são, atualmente, os mecanismos e os canais de participação direta existentes na cidade em que a comunidade local é parte atuante e os locais indicados na prefeituras para colher informações a respeito deles?”.

A consulta foi realizada no dia 03 de novembro de 2016, quinta-feira, obtive resposta para ela dezoito dias depois, no dia 21 do mesmo mês, numa segunda-feira, mais precisamente, 12 dias úteis transcorridos. Durante o período em que a consulta era respondida, era possível acompanhar o seu andamento, ou seja, os setores por onde ela passou e que foram responsáveis pela elaboração da resposta, o primeiro setor de destino da demanda foi o protocolo geral da prefeitura, setor responsável pela filtragem das consultas e distribuição para o setor fim da demanda, o segundo setor por onde tramitou a consulta foi o setor de comunicação da prefeitura, o qual repassou a expediente ao gabinete do prefeito, que enfim elaborou a resposta. No primeiro momento pensei que pudesse ter havido algum equívoco com a atribuição da consulta ao gabinete do prefeito, no entanto, após analisar a estrutura deste setor, foi visto que está ligado a ele os Conselhos Municipais e sendo estes os instrumentos de participação social mais estruturados e atuantes do município, coube ao gabinete do prefeito atender a minha demanda. A resposta elaborada pela prefeitura foi a seguinte: “Atualmente no município os mecanismos e canais de participação direta da comunidade são, basicamente, os Conselhos Municipais, as Audiências Públicas, as Conferências, os canais de comunicação da prefeitura (telefones, protocolo geral e ouvidoria online) e as sessões ocorridas na Câmara de Vereadores da cidade que são abertas ao público e que ocorrem todas as terças-feiras, exceto feriados, às 14 horas. Informações sobre os Conselhos Municipais são encontradas na secretaria a qual cada organização está ligada, as audiências públicas ocorrem de forma extraordinária, sendo amplamente divulgadas através dos canais de comunicação desta prefeitura, assim como as conferências”.

A resposta oficial da prefeitura vai ao encontro do que foi observado neste trabalho, pois são, justamente, os Conselhos de Políticas Públicas do município os instrumentos de participação da sociedade civil mais estruturados e atuantes no âmbito local, uma vez que, atualmente, existem nove organizações desta espécie na cidade, ligadas as áreas de saúde, esporte, habitação, meio-ambiente, assistência e educação. Estas duas últimas áreas são representadas por mais de um conselho cada, no caso da Secretaria Municipal de Assistência Social estão atrelados a ela três conselhos, o Conselho Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal da Pessoa Idosa e o Conselho Tutelar, enquanto à Secretaria Municipal de Educação estão ligados dois conselhos, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho responsável pelo acompanhamento do programa FUNDEB (programa federal responsável pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que tem por principal objetivo a redistribuição dos recursos

vinculados à educação, levando em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões).

Em uma busca preliminar por informações a respeito dos nove conselhos municipais, foi utilizada a ferramenta de mais em voga no momento para este fim, a internet, e a partir disso já foi possível notar a falta de atenção com este importante instrumento de participação social, pois nenhum dos conselhos municipais de Eldorado do Sul possui site próprio que possa ser utilizado para fins informativos, os conselhos não possuem, nem ao menos, uma página própria dentro do sítio eletrônico da prefeitura municipal, as únicas informações que são possíveis de se encontrar a partir do site da prefeitura é que os conselhos municipais fazem parte da estrutura do gabinete do prefeito, conforme ilustra a imagem abaixo, além disso, as leis de criação de cada conselho também é possível de serem encontradas a partir da mesma ferramenta, no entanto a busca requer um certo domínio, pois as leis do município não se encontram organizadas em uma página específica, existe apenas um campo a ser preenchido com o número da lei procurada ou então parte do texto do preâmbulo da lei, o que ainda requer, por parte do pesquisador, um trabalho de filtragem, uma vez que após digitar a palavra “conselho” no campo de busca retornaram 191 (cento e noventa e um) resultados, ou seja, 191 leis diferentes que possuem conexão com os conselhos, como por exemplo, leis que alteram as leis de criação dos conselhos, leis que autorizam créditos aos conselhos, entre outras medidas.

Partindo para uma análise detalhada de cada um dos nove conselhos municipais, foi possível observar diferentes graus de desenvolvimento e de inserção da sociedade civil, a partir das informações prestadas pelas seis secretarias municipais diferentes responsáveis pelos conselhos. Em todas as secretarias onde foram buscadas informações a respeito dos conselhos municipais, procurou-se conhecer os mesmos dados a fim de embasar a pesquisa, são eles: o conselho é atuante, existe de fato; as reuniões ordinárias acontecem conforme previsto na lei de criação; todas as vagas de membros encontram-se preenchidas; a distribuição das vagas (governo e sociedade civil) respeita o previsto na lei de criação; o conselho possui um local fixo para a realização das reuniões; qual o horário de realização das reuniões; as reuniões são abertas ao público (pessoas não-membros); e como ocorre a divulgação das reuniões. A partir das respostas a esses questionamentos foi possível elaborar a seguinte tabela, estabelecendo um comparativo entre os conselhos municipais de Eldorado do Sul.

Tabela 6 – Comparativo entre o funcionamento dos conselhos municipais

	O conselho é atuante, existe de fato?	as reuniões ordinárias acontecem conforme previsto na lei de criação?	todas as vagas de membros encontram-se preenchidas?	a distribuição das vagas (governo e sociedade civil) respeita o previsto na lei de criação?	o conselho possui um local fixo para a realização das reuniões?	qual o horário de realização das reuniões?	as reuniões são abertas ao público (pessoas não-membros)?	como ocorre a divulgação das reuniões?
do Esporte	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	Geralmente ocorrem no turno da noite	SIM	Calendário pré-estabelecido e site da prefeitura
de Habitação	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	Geralmente ocorrem no turno da tarde	SIM	Calendário pré-estabelecido e site da prefeitura
de Alimentação Escolar	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Geralmente ocorrem no turno da tarde	SIM	Calendário pré-estabelecido e site da prefeitura
de Defesa do Meio Ambiente	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	Geralmente ocorrem no turno da tarde	SIM	Calendário pré-estabelecido e site da prefeitura
de Saúde	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Geralmente ocorrem no turno da noite	SIM	Calendário pré-estabelecido e site da prefeitura
da Educação	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Geralmente ocorrem no turno da tarde	SIM	Calendário pré-estabelecido e site da prefeitura
da Pessoa Idosa	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	Geralmente ocorrem no turno da manhã	SIM	Calendário pré-estabelecido e site da prefeitura
de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Geralmente ocorrem no turno da tarde	SIM	Calendário pré-estabelecido e site da prefeitura
de Assistência Social	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Geralmente ocorrem no turno da noite	SIM	Calendário pré-estabelecido e site da prefeitura
Conselho Tutelar	SIM	SIM	SIM	Não se aplica	SIM	Não se aplica	NÃO	Não se aplica

Fonte: própria autoria.

Com a tabulação destes dados, bem como outras informações levantadas nas secretarias de cada conselho, é possível chegar a algumas conclusões a respeito da inclusão da sociedade civil de Eldorado do Sul nos processos de construção de políticas públicas, bem como o grau de participação existente.

O primeiro ponto a ser analisado é o fato de que em todas as secretarias foi informado que o conselho em questão existia de fato, no entanto, a partir das outras respostas é possível perceber que apesar da existência legal dessas organizações, não são todas elas que se encontram em pleno funcionamento, ou seja, a prática difere da lei. Com base nas respostas acima é possível perceber que seis dos dez conselhos se destacam quanto à correspondência do que está previsto em cada lei de criação, são eles: o de alimentação escolar; o da educação; o de saúde; o da pessoa idosa; o de acompanhamento e controle social do FUNDEB e o de assistência social. O destaque se deve ao fato destes conselhos cumprirem o que está previsto nas suas leis de criação, como a realização das reuniões, o número de membros e a proporcionalidade das representações do governo e da sociedade civil.

O local e o horário de realização das reuniões dos conselhos também diz muito sobre a inclusão da sociedade civil no processo de construção de políticas públicas, neste aspecto é possível perceber que há conselhos mais inclusivos que outros, pois enquanto alguns conselhos possuem local fixo para realização de suas reuniões, outros não o tem, outro aspecto a ser levado em conta, quanto ao local, é o seu tamanho e o número de pessoas que essa sala suporta, neste ponto nenhum conselho merece destaque maior, pois apesar de alguns possuírem locais fixos para reuniões, essas salas não eram, como se pode dizer, inclusivas, já que, além dos lugares destinados aos membros do conselho, poucas cadeiras eram colocadas à disposição do público em geral para acompanhamento das reuniões, esse número variava de conselho para conselho, mas ficava entre dez e vinte lugares. Perguntado sobre o porquê de poucos lugares destinados à comunidade, a resposta foi praticamente unânime, não há tantas pessoas interessadas em assistir às reuniões dos conselhos, ou seja, a população não demonstra interesse em participar das reuniões dos conselhos municipais. No entanto, foi informado nos conselhos de saúde, de assistência social e da pessoa idosa, que por vezes as salas não são suficientes para comportar as pessoas, mas que mesmo assim nenhum destes conselhos está pleiteando um novo local, a única medida que se adota às vezes é transferir o local da reunião para a Câmara de Vereadores da cidade ou até para algum dos ginásios municipais, porém isso só ocorre em momentos muito particulares. Outro ponto que importante de análise da inclusão da sociedade civil nos conselhos municipais é o horário de realização das reuniões. Nesse caso, foi observado que a maioria dos conselhos realiza suas

reuniões no período da tarde, a exceção se dá por conta dos conselhos de esporte, de saúde e de assistência social que realizam suas reuniões à noite e o conselho da pessoa idosa que é o único conselho municipal a realizar suas reuniões no turno da manhã, demanda trazida pelos membros representantes dos idosos que preferem participar pela manhã das reuniões. Com base nisso, é possível concluir que não há um grande interesse por parte dos conselhos em contar com a participação maciça da sociedade, pois é sabido que a população de maneira geral trabalha ou estuda durante o dia, o que dificulta a sua participação nas reuniões dos conselhos, privilegiando os membros representantes do governo, que cumprem expediente na prefeitura do município durante o dia e que contam com liberação das suas atribuições para se fazerem presentes.

O grau de autonomia e independência dos conselhos municipais também serve de parâmetro para analisar o quanto este instrumento de participação social é capaz de empoderar a sociedade civil no tocante a construção de políticas públicas que tenham como objetivo desenvolver a comunidade local nas áreas mais carentes. Com base nas leis de criação de cada conselho municipal de Eldorado do Sul, é possível perceber que estas organizações ainda carecem de autonomia, pois alguns conselhos não são responsáveis pela escolha dos seus próprios presidentes, cabendo ao prefeito municipal indicá-los a partir de representantes do governo. Outro ponto que dificulta a autonomia dos conselhos, é o fato das gestões dos conselhos serem concomitantes com a gestão municipal, ou seja, no ano em que há eleição municipal, também eleição ou troca da gestão dos conselhos, isso acaba dificultando a continuidade dos trabalhos dos conselhos, bem como os deixam cada vez mais dependentes e atrelados ao governo municipal, pois quando ocorre a troca de prefeitos e seus equipes de trabalho, também ocorre trocas nos representantes do governo nos conselhos municipais, principalmente, o presidente que por vezes é indicado pelo prefeito ou é um dos secretários municipais.

O último ponto da análise a respeito da inclusão da sociedade civil nos conselhos é a divulgação das reuniões, pois anteriormente foi apontada como causa da baixa disponibilização de lugares para o público geral assistir e participar das reuniões a, também, baixa procura da população local em participar. Sendo assim, buscou-se saber como cada conselho fazia para divulgar as suas ações e reuniões, foi levantado que todos conselhos elaboram os seus calendários de reuniões ao final de cada ano e este é divulgado no site da prefeitura, afixado no mural do centro administrativo da prefeitura, bem como no mural de cada secretaria, apesar de que nas visitas realizadas a estes órgãos não foi localizado o referido documento. Além disso, foi informado que cada reunião de cada conselho é

divulgada, também, no site da prefeitura com pelo menos uma semana de antecedência. Este fato pode vir a ser entendido como um sinal de pouco interesse em popularizar as reuniões dos conselhos de políticas públicas da cidade, o que poderia colaborar com o fortalecimento destes espaços de participação.

4.4. ANÁLISE DO GRAU DE PARTICIPAÇÃO DOS MECANISMOS

Outra forma de avaliação dos mecanismos de participação da sociedade civil encontrados no município de Eldorado do Sul, diz respeito ao grau de participação a qual é reservada à sociedade, principalmente no que diz respeito ao elemento central da participação, a tomada de decisão. A partir dessa ideia, foi utilizada a teoria de Bordenave que classifica a participação em sete escalas, cada uma com um nível de participação diferente uma da outra, apenas retomando as sete escalas, são elas: informação/reação; consulta facultativa; consulta obrigatória; elaboração/recomendação; co-gestão; delegação e auto-gestão.

Tomando como referência a conceituação dada por Bordenave a cada uma das escalas e aplicando-as nos mecanismos de participação popular encontrados em Eldorado do Sul, que são: informações prestadas pela prefeitura municipal, seja através de seu site (ativa), seja pelo protocolo geral (passiva); as audiências públicas; e os conselhos municipais de políticas públicas, é possível estabelecer a seguinte classificação, quanto às informações prestadas de forma ativa (publicações espontâneas) ou de forma passiva (informações requeridas pela população através dos canais específicos da prefeitura municipal), este canal existente encontra-se no primeiro degrau da escala de Bordenave, denominado de informação, pois trata-se de um mecanismo de mera prestação de informação por parte da Administração Pública da cidade, onde constam decisões previamente estabelecidas pelos governantes locais, ou seja, a população não tem influência direta no processo de construção do ato divulgado ou da informação prestada, a influência se dá muito mais indiretamente, pois a partir do momento em que os gestores locais tem a consciência de que seus atos serão divulgados, ou que serão de fácil acesso por parte da população, a tendência é que eles ajam dentro de uma racionalidade e com razoabilidade, pois temem as repercussões negativas tragam algum prejuízo para suas carreiras políticas. Mesmo que insipiente e pouco significativa, a participação através do acesso à informação já representa um avanço nesta área, pois este é,

para muitos autores, entre eles Bordenave, o primeiro passo em direção ao controle social ou auto-gestão, entendido como o mais alto grau de participação social.

Seguindo a classificação dos mecanismos de participação social de Eldorado do Sul, o próximo mecanismo é a Audiência Pública, que, conforme a pesquisa realizada, este instrumento teve um significativo aumento no número de realizações dentro do período examinado, o principal fato apontado como motivo para isso, foi a enchente que atingiu a cidade no ano de 2015 e que culminou em uma maior mobilização da Administração Pública local com o intuito de estar a par das reais necessidades dos moradores da cidade. Segundo a teoria das escalas de participação de Bordenave, as audiências públicas se enquadram no conceito do segundo nível, a consulta facultativa, uma vez que as audiências públicas não configuram como uma obrigação da Administração Pública, mas apenas uma resposta sensível à demanda da comunidade que pedia para ser ouvida e também para conhecer as ações que os governantes estão tomando para resolver a questão social tema da audiência pública. Neste espaço participativo ocorrem trocas de informações, ideias e experiências entre os agentes políticos, os técnicos envolvidos e a população, todos com o intuito de colaborar ao máximo para a resolução ou amenização do problema tratado. As audiências são abertas e bem divulgadas pela assessoria de comunicação da prefeitura, o que acaba colaborando para uma maior participação da população, além de que tratam, via de regra, de assuntos sensíveis ao cotidiano da cidade, como transporte coletivo, medidas contra as cheias dos rios que banham a cidade, duplicação da estrada municipal que liga Eldorado do Sul a Guaíba, entre outros temas relevantes.

Por último, os Conselhos Municipais de Políticas Públicas representam o que Eldorado do Sul tem de instrumento participativo mais relevante e estruturado, sendo capazes de atuarem nas mais diversas áreas da Administração Pública, isso se dá por conta do seu caráter deliberativo e consultivo. De modo geral, é possível classificar os conselhos municipais em dois graus diferentes da escala de Bordenave ao mesmo tempo, sejam eles, a consulta facultativa e a consulta obrigatória. Essa dupla classificação simultânea se deve à natureza distinta dos conselhos. Há conselhos que surgiram a partir da vontade dos governos locais, que por um motivo ou outro, demonstraram interesse pela gestão participativa e utilizaram este mecanismo a fim de introduzir a sociedade civil na construção de políticas públicas, bem como, há conselhos com origens vinculadas a alguma obrigatoriedade no tocante ao cumprimento de rito administrativo, como são os casos dos conselhos de saúde, da educação, de assistência social e de acompanhamento e controle social do FUNDEB, que surgem por força de lei federal e que hoje funcionam como pré-requisito para diversos programas

subvencionados por verbas federais ou até estaduais, que visem o desenvolvimento de alguma área da Administração Pública municipal.

Todos os conselhos municipais de Eldorado do Sul reservam vagas a representantes da sociedade civil, que tem os mesmos direitos e deveres dos representantes do governo, há pequenas diferenças entre os conselhos, pois alguns deles só podem ser presididos por membros representantes do governo. A dinâmica de funcionamento dos conselhos é bem inclusiva e participativa, pois todos os membros têm direito à palavra, podendo dar opiniões, ideias, trazer fatos, tecer críticas e propor projetos que serão postos à discussão no conselho e no caso desse projeto interessar a maioria, ele será apresentado ao governo municipal que fará todos os estudos técnicos a fim de verificar a viabilidade da execução, transformando aquele projeto em uma política pública de fato. O formato das reuniões dos conselhos se assemelha bastante com as reuniões que ocorrem na Câmara de Vereadores, onde há bastante deliberação e discussão de ideias e projetos e assim como na câmara, segundo informações, nos conselhos também há espaço para que a população participe tanto assistindo, quanto tendo direito à voz, dando um caráter democrático participativo a esses instrumentos.

No entanto, apesar da estrutura apresentada, tanto legislativa, quanto administrativa, os conselhos municipais de políticas públicas ainda carecem de maior poder e autonomia, pois é nítida a dependência destas organizações com o governo municipal e esta não deveria ser a natureza dos conselhos, pois o seu objetivo deveria ser um órgão paritário (governo e sociedade civil), onde, além da sociedade civil organizada, a população local enxergasse os conselhos como espaços de ampla participação que fosse capaz de operar mudanças na realidade da população local. Sendo assim, há muito espaço para melhorias dos conselhos municipais de políticas públicas de Eldorado do Sul.

4.5. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4

Após a análise da participação social no município de Eldorado do Sul e os mecanismos pelos quais ela ocorre, chega-se à conclusão de que na cidade este fenômeno concentra-se, unicamente, nas Audiências Públicas que abordam os mais variados temas de interesse social para a comunidade local, bem como nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, que visam discutir e criar ações concretas que visem a resolução de questões sociais locais, dentro da área específica de atuação de cada conselho.

Com base no período analisado, quanto à realização das Audiências Públicas em Eldorado do Sul, foi possível perceber que elas se concentram, em sua maioria, no último ano,

demonstrando uma maior preocupação do atual governo municipal em conhecer as necessidades reais da população da cidade e tentar, de alguma forma, saná-las. No entanto, apesar deste esforço, as audiências convocadas pelo governo local ainda são insuficientes para que se possa notar um impacto de fato na administração da cidade. Conforme os dados apresentados no capítulo anterior, foram realizadas onze audiências públicas na cidade, que abordaram temas de diversas áreas, o que também demonstra um descontínuismo na política participacionista, mesmo assim o resultado foi bem superior ao ano anterior, que registrou apenas uma audiência pública. O aumento de audiências no ano de 2016 se deu por conta, principalmente, pela enchente ocorrida na cidade em outubro de 2015, esta que foi a maior da história do município, atingindo quase metade da população local, este fato despertou na comunidade a vontade de fazer parte das decisões administrativas tomadas pelo governo, pois a presença da Administração Pública não tem acompanhado o crescimento da população da cidade, assim como as suas demandas sociais.

Quanto aos Conselhos Municipais, foi visto que são os mecanismos de participação social mais importantes da cidade, pois são de caráter permanente, ao menos enquanto as leis que os instituem existirem, abrangem as mais diversas áreas da Administração Pública e são responsáveis por proporem ao governo municipal medidas, chamadas de políticas públicas, que tenham o objetivo de resolver ou amenizar alguma questão social latente no município. São espaços participativos que a população de Eldorado do Sul tem ao seu dispor para estar levando demandas e discutindo soluções aos problemas da cidade. No entanto, conforme foi apresentado, os conselhos municipais ainda têm muito espaço para desenvolvimento, a população de Eldorado do Sul precisa tornar-se parte da gestão da cidade e para isso, um dos caminhos viáveis é lutar pelo empoderamento dos seus conselhos, uma vez que se trata de canais diretos com o poder público local. Além da população, os governantes da cidade, tanto do poder executivo, quanto do poder legislativo, precisam também contribuir para o desenvolvimento destes espaços, seja estruturando suas sedes, repasse de verbas, ou até através da criação de leis que coloquem os conselhos municipais no centro das decisões mais importantes para a cidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia, de forma geral, é um sempre em alta, é sempre alvo de muita discussão, de muitas teses e teorias, que por vezes a questionam quanto a sua efetividade, enquanto em outras a sua existência é apontada como elemento indispensável à construção de uma sociedade justa.

O modelo democrático hegemônico no Brasil é o representativo, onde o voto é o único instrumento de participação vinculante, no entanto, a nossa democracia ainda insipiente, surgida em 1988 com a promulgação da nossa atual Constituição Federal, não conta com bases firmes e inquestionáveis, muito disso se deve a sua origem e a classe política majoritária que dela faz parte, uma vez que quem participou de sua instalação no país foi praticamente a mesma classe política que já fazia parte do governo desde a ditadura militar, sendo assim a mudança do sistema ditatorial para o democrático não representou de fato uma ruptura, foi apenas uma readequação, foi um processo que ocorreu de cima para baixo, de dentro para fora, pois o modelo então vigente não atendia mais aos interesses da elite brasileira e até do mercado estrangeiro de certa forma, mesmo assim, há de se destacar que a construção da Constituição Federal de 1988 contou com a participação de políticos da área mais progressista, o que permitiu a elaboração de um texto com ênfase na defesa dos direitos e princípios fundamentais da sociedade brasileira.

A democracia participativa é apontada como alternativa viável para resolução da crise de representatividade política que vivemos atualmente no Brasil, pois a partir deste modelo a sociedade fará e será parte importante do processo de tomada de decisão na Administração Pública do país em todas as esferas de governo, mais especialmente na esfera municipal, onde a sociedade está mais próxima. A partir do momento em que a sociedade passar a fazer parte efetivamente da construção de políticas públicas para resoluções de questões sociais, a Administração Pública atingirá outro patamar de importância na vida da sociedade, que por sua vez não permitirá mais o descaso com a coisa pública, ao menos, essa é a ideia de quem defende a democracia participativa advinda da corrente teórica contra-hegemônica.

Por conta da relevância deste tema e do atual momento político vivido no país, este trabalho buscou observar o fenômeno da participação social na Administração Pública do município de Eldorado do Sul, para tanto foram levantados os instrumentos que a população local tem a sua disposição para poder estar participando das tomadas de decisão do poder público no tocante à resolução dos problemas mais latentes da cidade. Sendo assim, após o levantamento de tais informações a respeito destes mecanismos, procurou-se responder ao

problema de pesquisa imposto quanto à real incorporação da sociedade civil local no processo de tomada de decisão sobre questões locais, chegando a conclusão de que há muito o que se avançar neste campo no município de Eldorado do Sul, pois apesar da existência concreta de mecanismos de participação social, sejam eles as audiências públicas e os conselhos municipais, foi concluído que estes instrumentos pouco representam para a Administração Pública local, dado o desinteresse em fortalecer estes canais e a pouca efetividade dos seus trabalhos.

Apesar da fragilidade dos instrumentos participativos observados em Eldorado do Sul, a pesquisa nesta área da Administração Pública colaborou com a minha compreensão sobre o tema, pois foi possível agregar o conhecimento teórico às práticas de gestão pública, mostrando a complexidade que envolve a área pública e social. A hipótese inicial levantada por este trabalho de que os mecanismos de participação social estariam sendo subutilizados foi confirmada, pois a análise realizada demonstrou isso, tendo em vista o baixo grau de participação trazido por estes instrumentos.

Quanto aos objetivos do trabalho, foi possível atendê-los, mesmo que o resultado chegado não tenha sido positivo. Após a descrição dos aspectos culturais presentes em Eldorado do Sul, foi verificado que há pouca influência destes aspectos na participação popular na cidade, pois a ampliação deste campo é fortemente atrelada à vontade política dos governantes locais, que, conforme descrito, pouco se interessam pela ampliação deste tema. Foi possível identificar e descrever os instrumentos de participação existentes em Eldorado do Sul, que vão desde canais de comunicação entre a população local e o poder público, como a ouvidoria e o protocolo geral da prefeitura onde os cidadãos da cidade podem vir a requerer informações das mais diversas áreas de competência da prefeitura municipal. As audiências públicas foi outro instrumento identificado, elas acontecem na cidade para fins de apresentação e discussão com a comunidade de ações do governo local, podendo ser de iniciativa própria do poder executivo, ou por conta de demandas levadas pela comunidade até os seus representantes políticos. Os conselhos de políticas públicas municipais foi outro mecanismo encontrado, este por sua vez, é mais estruturado e são organizações permanentes, no entanto também não são capazes de estabelecer uma relação efetiva entre a sociedade civil e a Administração pública local. Quanto ao processo de tomada de decisão, é possível concluir que apesar da existência dos instrumentos supracitados, a população de Eldorado do Sul ainda está a par deste processo, pois mesmo que a sua participação ocorra através destes instrumentos, todas as decisões tomadas neles não são vinculantes, permitindo dessa forma

que a decisão final, no tocante a alguma política a ser adotada, seja tomada pelo poder executivo, seja através dos seus agentes políticos, técnicos ou ambos. Em relação ao grau de participação analisado nos mecanismos de participação (ouvidoria, audiências e conselhos), foi possível concluir que os instrumentos tratados não oferecem um alto nível de participação social, uma vez que eles atingem apenas os graus iniciais da escala de Bordenave de classificação da participação social, ficando entre a informação, a consulta facultativa e em alguns casos, por força de lei, chegando até a consulta obrigatória.

Esta pesquisa tem potencial de continuidade, ou seja, o tema abordado por ela, a participação da sociedade civil na gestão do município de Eldorado do Sul, pode ser explorado sob a óptica da sociedade civil, por exemplo, entrevistando os membros mais atuantes da comunidade sobre a impressão que estes têm dos mecanismos de participação social da cidade. Outra forma de ampliação da pesquisa é analisar a viabilidade de instituição e de desenvolvimento de mecanismos de participação social ainda em falta no município e os já existentes.

Considero de fato que a democracia participativa tem o potencial de agregar valores importantes à Administração Pública, no entanto para que isso comece a fazer parte da realidade em que vivemos é necessário que a cultura democrática, principalmente a participativa, passe a fazer parte do nosso dia-a-dia em todas as instâncias de nossas vidas e em todas as organizações das quais fazemos parte, sejam elas formais ou informais. No caso da cidade de Eldorado do Sul há dois caminhos possíveis a se percorrermos para que seja valorizada a participação, o primeiro é que essa prática deve ser incentivada e difundida pelos representantes do povo no poder público, pois são eles que detém o poder de decisão, o segundo caminho possível é através de pressão popular, onde a população local se apropria do tema, organiza-se de forma a apresentar as suas ideias ao poder público e o pressiona a fim de que seus anseios se tornem ações práticas do governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/8464/mod_resource/content/1/escada_de_participacao.pdf> Acessado em 26 de agosto de 2016

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Lei de emancipação de Eldorado do Sul**. Disponível em: <http://www.acervomemorial.al.rs.gov.br/uploads/r/memorial-do-legislativo-do-rio-grande-do-sul/c/3/c3ce0d937557ef450794fb98ead33a3c7c264591880f38612f422fcd24669717/Projeto_de_Lei_N__mero_219_89.pdf>. Acessado em 15 de outubro de 2016.

BORDENAVE, Juan. **O que é participação**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

CÂMARA MUNICIPAL DE ELDORADO DO SUL. **Cidadão Participa**. Disponível em: <http://www.camaraeldorado.rs.gov.br/camara/cidadao_novo.php>. Acessado em 29 de setembro de 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE ELDORADO DO SUL. Disponível em: <<http://servertb.camaraeldorado.rs.gov.br:8085/tlnet>>. Acessado em 22 de maio de 2016.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

ELDORADO DO SUL. Disponível em: <<http://www.portaleldorado.com.br/dados.php>>. Acessado em 25 de outubro de 2016.

ELDORADO DO SUL. **Lei Orgânica do Município de Eldorado do sul**. Disponível em: <http://www.camaraeldorado.rs.gov.br/camara/legislacao/lei_organica.pdf> Acessado em 04 de novembro de 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda: A democratização no final do século XX**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

IBGE. **Dados de Eldorado do Sul**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430676&search=rio-grande-do-sul|eldorado-do-sul>>. Acessado em 31 de outubro de 2016.

Infoescola, **Democracia na Grécia antiga**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/grecia-antiga/democracia-ateniense/>>. Acessado em 02 de maio de 2016.

Infoescola, **Monarquia**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/formas-de-governo/monarquia/>> Acessado em 30 de abril de 2016.

Instituto Norberto Bobbio, **Origem histórica da democracia**. Disponível em: <<https://norbertobobbio.wordpress.com/2011/06/06/democracia-origem-historica/>>. Acessado em 07 de maio de 2016.

PANIAGO, Cristina. **Controle social e o fundamento liberal dos conselhos gestores**. Disponível em: <<http://www.cristinapaniago.com/textos>>.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ELDORADO DO SUL. Disponível em: <<http://www.eldorado.rs.gov.br/>>. Acessado em 15 de março de 2016.

REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Metropolitana_de_Porto_Alegre>. Acessado em 06 de novembro de 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

WIKIPÉDIA. **Bibliografia de Joseph Schumpeter**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Joseph_Schumpeter>. Acessado em 15 de maio de 2016. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Efetividade e eficácia dos Conselhos**. In: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000a.

LEGISLAÇÃO DE ELDORADO DO SUL. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/eldoradodosul?q=participa%C3%A7%C3%A3o&page=4&types=28&types=4&types=5>>. Acessado em 05 de outubro de 2016.